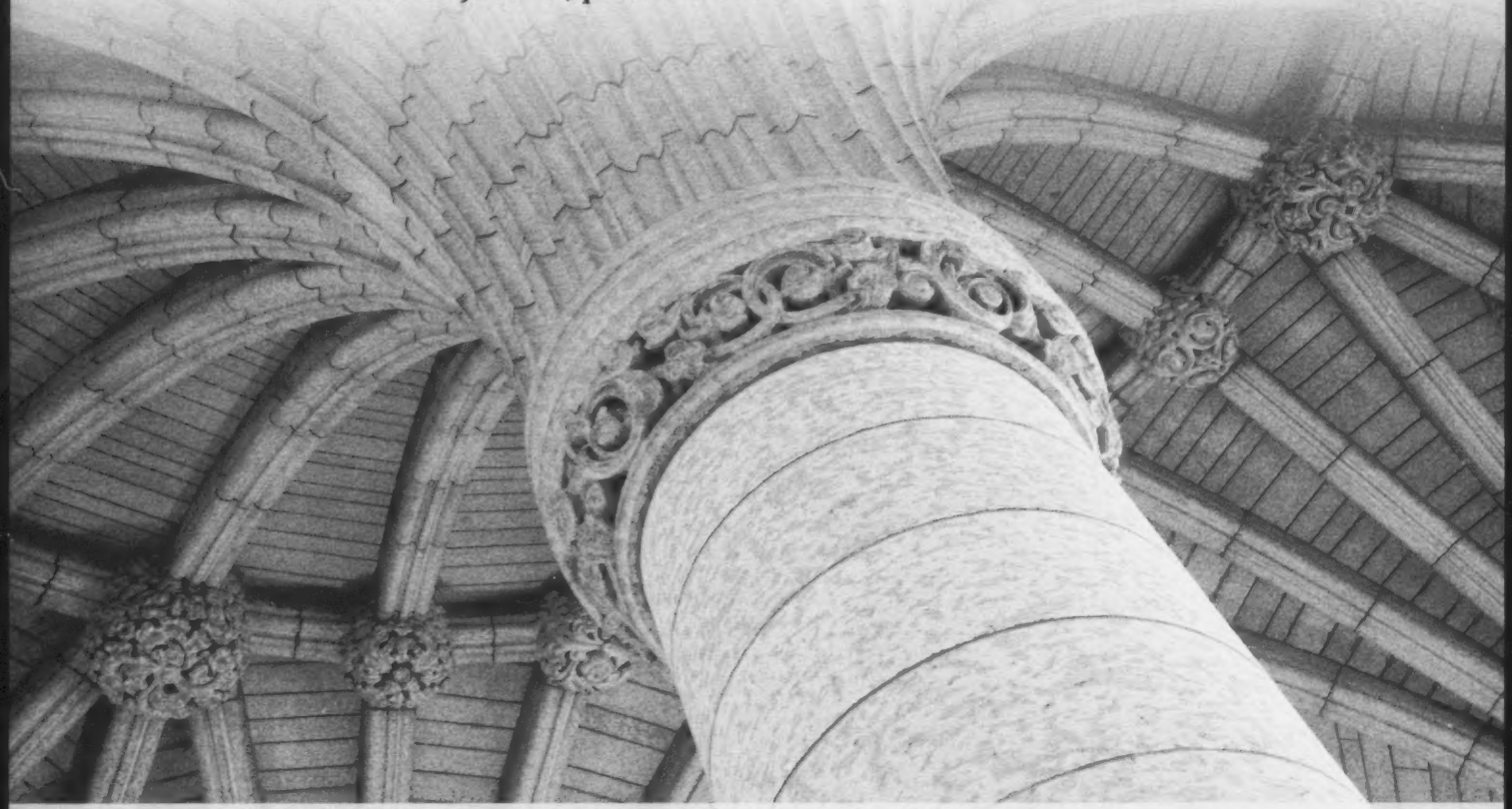
CHAMBRE DES COMMUNES
HOUSE OF COMMONS
CANADA

POUR DES OCÉANS EN BONNE SANTÉ ET DES COLLECTIVITÉS CÔTIÈRES DYNAMIQUES : RENFORCEMENT DU PROCESSUS DE CRÉATION DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS*

Rapport du Comité permanent des pêches et des océans

Bernadette Jordan, présidente



JUIN 2018
42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des communes

PERMISSION DU PRÉSIDENT

Les délibérations de la Chambre des communes et de ses comités sont mises à la disposition du public pour mieux le renseigner. La Chambre conserve néanmoins son privilège parlementaire de contrôler la publication et la diffusion des délibérations et elle possède tous les droits d'auteur sur celles-ci.

Il est permis de reproduire les délibérations de la Chambre et de ses comités, en tout ou en partie, sur n'importe quel support, pourvu que la reproduction soit exacte et qu'elle ne soit pas présentée comme version officielle. Il n'est toutefois pas permis de reproduire, de distribuer ou d'utiliser les délibérations à des fins commerciales visant la réalisation d'un profit financier. Toute reproduction ou utilisation non permise ou non formellement autorisée peut être considérée comme une violation du droit d'auteur aux termes de la *Loi sur le droit d'auteur*. Une autorisation formelle peut être obtenue sur présentation d'une demande écrite au Bureau du Président de la Chambre.

La reproduction conforme à la présente permission ne constitue pas une publication sous l'autorité de la Chambre. Le privilège absolu qui s'applique aux délibérations de la Chambre ne s'étend pas aux reproductions permises. Lorsqu'une reproduction comprend des mémoires présentés à un comité de la Chambre, il peut être nécessaire d'obtenir de leurs auteurs l'autorisation de les reproduire, conformément à la *Loi sur le droit d'auteur*.

La présente permission ne porte pas atteinte aux privilèges, pouvoirs, immunités et droits de la Chambre et de ses comités. Il est entendu que cette permission ne touche pas l'interdiction de contester ou de mettre en cause les délibérations de la Chambre devant les tribunaux ou autrement. La Chambre conserve le droit et le privilège de déclarer l'utilisateur coupable d'outrage au Parlement lorsque la reproduction ou l'utilisation n'est pas conforme à la présente permission.

Aussi disponible sur le site Web de la Chambre des communes à
l'adresse suivante : www.noscommunes.ca

POUR DES OCÉANS EN BONNE SANTÉ ET DES COLLECTIVITÉS CÔTIÈRES DYNAMIQUES : RENFORCEMENT DU PROCESSUS DE CRÉATION DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS*

Rapport du Comité permanent des pêches et des océans

La présidente
Bernadette Jordan

JUIN 2018

42e LÉGISLATURE, 1re SESSION

AVIS AU LECTEUR

Rapports de comités présentés à la Chambre des communes

C'est en déposant un rapport à la Chambre des communes qu'un comité rend publiques ses conclusions et recommandations sur un sujet particulier. Les rapports de fond portant sur une question particulière contiennent un sommaire des témoignages entendus, les recommandations formulées par le comité et les motifs à l'appui de ces recommandations.

Pour guider le lecteur :
Un glossaire des termes utilisés dans ce rapport est disponible à la page 69.

COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

PRÉSIDENTE

Bernadette Jordan

VICE-PRÉSIDENTS

Todd Doherty

Fin Donnelly

MEMBRES

Mel Arnold

Terry Beech*

Pat Finnigan

Ken Hardie

Ken McDonald

Larry Miller

Robert J. Morrissey

Churence Rogers

AUTRES DÉPUTÉS QUI ONT PARTICIPÉ

Vance Badawey

James Bezan

Sylvie Boucher

Blaine Calkins

Don Davies

Earl Dreeshen

Julie Dzerowicz

Darren Fisher

Marilène Gill

Mark Holland

Gord Johns

Robert Kitchen

Ron Liepert

Alaina Lockhart

Wayne Long

Sheila Malcolmson

Phil McColeman

L'hon. Rob Nicholson

Jean-Claude Poissant

Kim Rudd

Scott Simms

Robert Sopuck

Wayne Stetski

Dave Van Kesteren

Adam Vaughan

* Membre sans droit de vote, conformément à l'article 104(5) du Règlement.

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Nancy Vohl

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Service d'information et de recherche parlementaires

Daniele Lafrance, analyste

Thai Nguyen, analyste

LE COMITÉ PERMANENT DES PÊCHES ET DES OCÉANS

a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2) du Règlement, le Comité a étudié les zones de protection marine, en vertu de la *Loi sur les océans* et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES RECOMMANDATIONS 1

POUR DES OCÉANS EN BONNE SANTÉ ET DES COLLECTIVITÉS CÔTIÈRES DYNAMIQUES : RENFORCEMENT DU PROCESSUS DE CRÉATION DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS* 7

CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ MARINE 7

A. Engagements internationaux 7

B. Priorités du Canada 8

C. Zones de protection marine : Définitions et principes directeurs 10

D. Zones de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans* 12

ÉTUDE DU COMITÉ 14

CRITÈRES ET PROCESSUS APPLIQUÉS POUR DÉFINIR ET CRÉER DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS* 16

A. Principe de précaution 17

B. Processus décisionnel fondé sur les connaissances scientifiques 17

1. Sélection des sites d'intérêt 17

2. Protection assurée à l'initiative des collectivités 18

3. Création d'une zone marine protégée 18

4. Zones de protection 19

C. Transparence des consultations 19

D. Considérations relatives aux Autochtones 20

1. Droits ancestraux et intérêts des Autochtones 20

2. Cogestion 21

E. Plan du Canada pour l'atteinte de ses objectifs de conservation marine ... 21

RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES DES ZONES DE PROTECTION MARINE 23

A. Outil de prévention dans la gestion des océans 24

1. Favoriser la résilience 24

2. Manque de données 25
3. Effets d'entraînement 26
B. Exploiter au maximum les avantages de la biodiversité marine 27
RÉPERCUSSIONS SOCIOÉCONOMIQUES DES ZONES DE PROTECTION MARINE 27
A. Répercussions sur l'industrie des pêches 29
1. Évaluation des coûts 30
2. Concentration des activités de pêche 31
B. Répercussions sur les activités de subsistance des collectivités autochtones 33
C. Répercussions sur la marine marchande 34
D. Évaluation de l'efficacité 35
AMÉLIORATION DU PROCESSUS DE CRÉATION DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS* 38
A. Transparence : Garantir un processus de consultation complet 39
1. Capacité de consultation 39
2. Consultations inclusives et communication de renseignements 41
2.1 Durée des consultations 41
2.2 Communication de renseignements pertinents 42
2.3 Initiatives de conservation marine dirigées par les utilisateurs de ressources 43
2.4 Terminologie et processus simultanés 44
2.5 Améliorations au processus 45
3. Période de commentaires du public et projets de règlement 50
B. Rôle de la science : Assurer la prise de décisions fondées sur les données scientifiques 51
C. Normes de protection : Assurer les bienfaits de la biodiversité marine 53
D. Reconnaître les zones de conservation autochtones et communautaires . 55
E. Un processus intégré : La planification marine 58
1. Cadres de planification et partenariats 59
2. Processus intégrés de planification marine 60

F. Application des règlements et gestion 61
CONCLUSION 67
Glossaire 69
Annexe A : Liste des témoins 71
Annexe B : Liste des mémoires 81
Annexe C : Voyage au Canada-Côte ouest 85
Annexe D : Voyage au Canada-Côte est 89
Demande de réponse du gouvernement 91
Opinion complémentaire du Parti conservateur du Canada 93
Opinion complémentaire du Nouveau Parti démocratique du Canada 97

LISTE DES RECOMMANDATIONS

À l'issue de leurs délibérations, les comités peuvent faire des recommandations à la Chambre des communes ou au gouvernement et les inclure dans leurs rapports. Les recommandations relatives à la présente étude se trouvent énumérées ci-après.

Recommandation 1

Que, lorsqu'il identifie de nouveaux sites d'intérêt pour en faire des zones de protection marine, le gouvernement du Canada évalue les valeurs et les responsabilités économiques et sociales nettes, y compris le coût des patrouilles et de l'application de la loi au Canada, en particulier pour les zones marines éloignées. 23

Recommandation 2

Que les sites d'intérêt et les zones de protection marine ne soient pas considérés indépendamment des pratiques de gestion durable des pêches. 26

Recommandation 3

Que le gouvernement fédéral reconnaisse les répercussions négatives que subissent les personnes dépendant directement des ressources d'une zone de protection marine et que le ministre utilise son pouvoir discrétionnaire pour mettre en place des mesures compensatoires en consultation avec l'industrie des pêches lorsqu'il est prouvé que la création de la zone entraînera des pertes ou causera des préjudices. 30

Recommandation 4

Que le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne présente au Parlement un rapport annuel comportant les renseignements suivants :

- **une liste des zones de protection marine désignées au cours de l'année en vertu de la *Loi sur les océans*;**
- **de l'information indiquant si chacune des zones de protection marine établies répond aux objectifs de conservation; et**
- **les mesures à mettre en place si les objectifs de conservation ne sont pas atteints.** 36

Recommandation 5

Que Pêches et Océans Canada établisse un processus permettant de revoir périodiquement les limites des zones de protection marine existantes ou prévues pour évaluer l'efficacité et la pertinence des zones, afin de tendre de manière optimale vers la réalisation des objectifs de conservation de la zone protégée et de prendre en considération les besoins des populations locales tributaires des ressources de la zone en question. 38

Recommandation 6

Que Pêches et Océans Canada envisage de fixer un délai pour la désignation de zones de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans* en tenant compte des autres processus d'étude d'impact sur l'environnement. 42

Recommandation 7

Que Pêches et Océans Canada s'efforce en priorité de bien préciser en quoi consistent les différentes zones de protection marine et s'assure que les objectifs de conservation de chacune soient bien compris par la communauté locale. 45

Recommandation 8

Que Pêches et Océans Canada publie sur son site Web, pour chaque processus de désignation d'une zone de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*, les échéanciers, les décisions prises à chaque étape, les données scientifiques et autres facteurs ayant éclairé les décisions. 45

Recommandation 9

Que, dans le cadre du processus de désignation d'une zone de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada envisage de mettre en place des mécanismes de médiation et de résolution des différends afin de favoriser l'atteinte d'un consensus. 46

Recommandation 10

Qu'en plus de fonder ses décisions sur les données scientifiques, Pêches et Océans Canada tienne compte du fait qu'il est très important d'avoir l'appui des collectivités et des intervenants tout au long du processus d'établissement de zones de protection marine. 49

Recommandation 11

Que les consultations portant sur la création d'une zone de protection marine incluent le plus possible les intervenants locaux et que l'on s'efforce d'organiser les activités de consultation à des moments permettant au plus grand nombre possible de membres des collectivités autochtones et locales d'y participer. Il faudrait aussi mener à l'appui une initiative ayant pour but de communiquer de manière proactive avec les personnes qui n'ont pas pu participer aux activités de consultation prévues. Ces consultations devraient s'inscrire dans le cadre d'un dialogue continu. 49

Recommandation 12

Que Pêches et Océans Canada, Environnement et Changement climatique Canada et l'Agence Parcs Canada collaborent en vue de l'adoption de pratiques exemplaires en matière de consultation et de relations avec les collectivités et qu'ils examinent d'autres modèles de processus (p. ex. prise de décisions par voie de consensus plutôt qu'à la majorité; gestion axée sur l'encouragement plutôt que la réglementation, objectif établi en fonction de l'abondance et non la viabilité)..... 49

Recommandation 13

Que, dès le début du processus d'établissement des zones de protection marine, on tienne de véritables consultations auprès de tous les intervenants directement concernés par les ressources se trouvant dans les zones, et ce, afin de créer des zones qui sont réellement viables. 49

Recommandation 14

Que, dans le cadre des consultations en vue de la création de zones de protection marine, on accorde une attention particulière aux intervenants locaux dont le soutien et la participation sont essentiels à l'établissement et à la viabilité des zones de protection marine. 50

Recommandation 15

Que les zones de protection marine soient créées en se fondant sur des objectifs clairs et les données scientifiques les plus probantes, ou, lorsque la situation est urgente, en se fondant sur le principe de la précaution, tout en tenant compte du savoir traditionnel des communautés autochtones et des pêcheurs locaux qui mènent depuis longtemps des activités dans la zone..... 52

Recommandation 16

Que les zones de protection marine soient établies en fonction d'objectifs clairement définis, tels que des cibles en matière de biodiversité qui peuvent être mesurées et évaluées de manière continue pour déterminer l'efficacité de chacune des zones de protection marine.....52

Recommandation 17

Que le savoir des communautés locales et autochtones soit combiné aux données scientifiques disponibles en vue de déterminer les objectifs, la composition, les activités permises et les caractéristiques d'une zone de protection marine. 52

Recommandation 18

Que, conscient des défis possibles d'interprétation que risque de soulever l'application du principe de précaution, le gouvernement du Canada reconnaisse que ce principe ne peut remplacer ni les données scientifiques ni le processus de consultation et d'évaluation scientifique éprouvé du Canada. 52

Recommandation 19

Que des normes minimales applicables aux zones de protection marine soient établies au cas par cas, en tenant compte des besoins et des intérêts liés à l'écologie et à la biodiversité, ainsi qu'aux gens et aux économies qui dépendent des ressources. 54

Recommandation 20

Que les zones couvertes par « d'autres mesures de conservation efficaces par zone » soient prises en compte au moment de déterminer la superficie totale des zones de protection. 58

Recommandation 21

Que, dans la mesure du possible, les zones de protection marine soient situées et définies de manière complémentaire aux autres zones de protection marine ainsi qu'aux zones de conservation côtières et continentales, de manière à créer un réseau qui favorise la biodiversité et la protection des habitats.....61

Recommandation 22

Que les zones de protection marine soient gérées selon un cadre de gestion adaptative et que les communautés autochtones et les pêcheurs des régions avoisinantes jouent un rôle important et continu en matière de collecte de données et de surveillance de la conformité aux règlements.....65

Recommandation 23

Que, puisque l'application de la réglementation est essentielle à la réussite des zones de protection marine, l'on se dote d'un plan de financement cohérent et durable tenant compte des moyens requis, tant en personnel qu'en ressources, pour veiller au respect de cette réglementation. 65

Recommandation 24

Que le gouvernement fédéral élargisse le travail de coopération de l'Agence Parcs Canada, de Pêches et Océans Canada et d'autres ministères afin qu'ils puissent échanger de l'information sur les pratiques exemplaires éprouvées en matière d'établissement de zones de protection marine dans le Nord-Ouest du Canada. 67

POUR DES OCÉANS EN BONNE SANTÉ ET DES COLLECTIVITÉS CÔTIÈRES DYNAMIQUES : RENFORCEMENT DU PROCESSUS DE CRÉATION DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS*

CONSERVATION DE LA DIVERSITÉ MARINE

Le Canada possède le plus long littoral au monde, et les océans s'étendent sur une superficie équivalant à environ 55 % de sa masse terrestre[1]. On trouve dans les eaux océaniques du Canada une multitude d'écosystèmes d'une grande biodiversité. Cette biodiversité marine assure la viabilité de certains des lieux de pêche les plus riches au monde et contribue à la vitalité culturelle et socioéconomique des collectivités côtières canadiennes.

En 2012, le Groupe d'experts de la Société royale du Canada a publié un rapport dans lequel il évaluait l'état de la biodiversité marine au pays[2]. Dans ce rapport, le Groupe concluait que les milieux marins du Canada sont menacés et que leur biodiversité est en péril. Le déclin continu de nombreux stocks de poissons a eu une incidence sur la résilience des écosystèmes marins, ainsi que sur la sécurité alimentaire, le développement économique et le bien-être des populations côtières[3].

A. Engagements internationaux

En 1992, les gouvernements du monde se sont réunis à l'occasion de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement (aussi appelé Sommet de la Terre) qui a eu lieu à Rio de Janeiro. Au cours de cette rencontre, les participants ont approuvé la Convention sur la diversité biologique, « [a]ffirmant que la conservation de

1 Pêches et Océans Canada (MPO), *Pleins feux sur les aires marines protégées au Canada*.

2 Groupe d'experts de la Société royale du Canada, *Le maintien de la biodiversité marine au Canada : relever les défis posés par les changements climatiques, les pêches et l'aquaculture*, février 2012.

3 D. Pauly et coll., « Global Trends in World Fisheries: Impacts on Marine Ecosystems and Food Security », *Philosophical Transactions of the Royal Society B*, vol. 360, 29 janvier 2005 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité[4] ». Le Canada a été le premier pays industrialisé à signer cette convention. Reconnaissant le déclin mondial de la biodiversité marine, les pays participants au Sommet mondial pour le développement durable de 2002, dont le Canada, ont convenu de mettre en place des réseaux nationaux de zones de protection marine (ZPM)[5]. Lors de la conférence de 2010 des parties à la *Convention sur la diversité biologique* des Nations Unies qui s'est tenue à Nagoya, dans la préfecture d'Aichi, au Japon, le Canada a accepté le Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020, qui comprenait 20 cibles communément appelées « objectifs d'Aichi ».

Conformément à l'objectif 11 d'Aichi, les parties concernées se sont engagées à protéger d'ici 2020 au moins 10 % des zones côtières et marines, « y compris les zones qui sont particulièrement importantes pour la diversité biologique et les services fournis par les écosystèmes[6] ». Ces zones devaient être « conservées au moyen de réseaux écologiquement représentatifs et bien reliés d'aires protégées gérées efficacement et équitablement et d'autres mesures de conservation effectives par zone[7] » (AMCEZ). En 2015, l'objectif 11 d'Aichi a été réitéré sous une autre forme : l'objectif 14 du Programme de développement durable à l'horizon 2030 des Nations Unies, adopté par la totalité des 193 États membres[8], y compris le gouvernement du Canada.

B. Priorités du Canada

En 2011, pour aider le Canada à s'acquitter de ses engagements internationaux, le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux a approuvé le Cadre national pour le réseau d'aires

---

4 Convention sur la diversité biologique, *Préambule*.

5 Union internationale pour la conservation de la nature, Aires Protégées Marines – Pourquoi en avoir?

6 Convention sur la diversité biologique, « Objectif 11 », *Objectifs d'Aichi pour la biodiversité*.

7 Le terme « autres mesures de conservation effectives par zone » (AMCEZ) a été utilisé pour la première fois en 2010, lors de la 10e réunion de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique. Le MPO utilise le terme « refuge marin » pour désigner les AMCEZ, qui comprennent certaines zones interdites à la pêche, comme la zone de conservation des canyons Corsair et Georges. Selon les Directives opérationnelles pour déterminer les « autres mesures de conservation efficaces par zone » dans le milieu marin du MPO, une zone de conservation doit satisfaire cinq critères pour être considérée comme une AMCEZ, notamment être mise en œuvre à long terme. La zone de conservation qui peut être désignée une AMCEZ peut alors contribuer à l'atteinte de l'objectif 11 de conservation marine d'Aichi, aux termes de la Convention des Nations Unies sur la diversité biologique. Voir : MPO, Autres mesures de conservation efficaces par zone : Création de refuges marins au Canada.

8 Nations Unies, « Cibles de l'objectif 14 », *Objectifs de développement durable*, 2015.

marines protégées du Canada[9]. Le Canada s'est servi de ce cadre pour élaborer les Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020, une série d'objectifs en matière de conservation et de biodiversité[10]. L'objectif 1 de ce document correspond à l'objectif 11 d'Aichi et souligne l'engagement du Canada à assurer la conservation par zone, notamment au moyen des ZPM.

En 2015, devant la nécessité d'appuyer les initiatives de conservation de la biodiversité, on a réaffirmé que les zones de protection étaient une priorité dans les lettres de mandat de plusieurs ministres fédéraux. Pour ce qui est des ZPM, la lettre de mandat du premier ministre adressée au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne comporte la priorité suivante : « accroître la proportion de zones marines et côtières protégées – à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020 – grâce à de nouveaux investissements en matière de science et de consultation des collectivités[11] ». Par ailleurs, le budget de 2016 prévoyait 81,3 millions de dollars pour « soutenir les activités de conservation marine, y compris la désignation de nouvelles zones de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*[12] ».

Au gouvernement fédéral, trois entités se partagent la responsabilité de la conservation marine[13] :

- le ministère des Pêches et des Océans (MPO), qui est responsable des ZPM conformément aux dispositions de la *Loi sur les océans*[14];
- l'Agence Parcs Canada, qui est responsable des aires marines nationales de conservation[15];
- le ministère de l'Environnement et Changement climatique Canada, qui est responsable des refuges d'oiseaux migrateurs[16] ainsi que des réserves nationales de faune (dont les réserves marines)[17].

---

9 MPO, Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada, 2011.

10 MPO, Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020, 2016.

11 Cabinet du premier ministre du Canada, Lettre de mandat du ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne.

12 Gouvernement du Canada, budget 2016, Assurer la croissance de la classe moyenne, 22 mars 2016.

13 MPO, « Zones de protection marines », ***Rapports et publications***.

14 *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31.

15 Agence Parcs Canada, *Aires marines nationales de conservation*.

16 Environnement et Changement climatique Canada, *Refuges d'oiseaux migrateurs au Canada*.

17 Environnement et Changement climatique Canada, *Réserves nationales de faune au Canada*.

Chacune de ces entités peut également établir une AMCEZ.

Les aires protégées fédérales créées par les entités susmentionnées ainsi que les aires marines protégées par les provinces et les AMCEZ[18] (p. ex. certains secteurs fermés à la pêche en vertu de la *Loi sur les pêches* fédérale) contribuent toutes à l'atteinte des objectifs de conservation marine du Canada. Le paragraphe 35(2) de la *Loi sur les océans* dit que le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne doit diriger et coordonner « l'élaboration et la mise en œuvre d'un système national de zones de protection marine au nom du gouvernement du Canada[19] ».

C. Zones de protection marine : Définitions et principes directeurs

L'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) définit ainsi les ZPM :

> Une aire protégée est un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés[20].

L'UICN, dont le Canada est membre, a poussé plus loin son système de classification en créant six catégories d'aires ou de zones protégées, qui vont des réserves naturelles intégrales aux aires permettant une exploitation durable des ressources naturelles :

- Catégorie Ia – réserve naturelle intégrale : aires protégées qui sont mises en réserve pour protéger la biodiversité ainsi qu'éventuellement, des caractéristiques géologiques et géomorphologiques, où les visites, l'utilisation et les impacts humains sont contrôlés et limités pour garantir la protection des valeurs de conservation.

- Catégorie Ib – zone de nature protégée : généralement de vastes aires intactes ou légèrement modifiées, qui ont conservé leur caractère et leur influence naturels, sans habitations humaines permanentes ou significatives, qui sont protégées et gérées aux fins de préserver leur état naturel.

---

18 MPO, *Directives opérationnelles pour déterminer les « autres mesures de conservation efficaces par zone » dans le milieu marin du Canada*.

19 *Loi sur les océans*, L.C. 1996, ch. 31.

20 J. Day et coll., *Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines*, Union internationale pour la conservation de la nature, 2012. p. 12.

- Catégorie II – parc national : vastes aires naturelles ou quasi naturelles mises en réserve pour protéger des processus écologiques de grande échelle, ainsi que les espèces et les caractéristiques des écosystèmes de la région, qui fournissent aussi des occasions de visites de nature spirituelle, scientifique, éducative et récréative, dans le respect de l'environnement et de la culture.

- Catégorie III – monument naturel ou élément naturel marquant : aires mises en réserve pour protéger un monument naturel précis, qui peut être un élément topographique, une montagne ou une caverne sous-marine, une caractéristique géologique telle qu'une grotte ou même un élément vivant comme un îlot boisé ancien.

- Catégorie IV – aire gérée pour l'habitat et les espèces : aires qui visent à protéger des espèces ou des habitats particuliers, et leur gestion reflète cette priorité. De nombreuses aires protégées de cette catégorie nécessitent des interventions régulières et actives pour répondre aux besoins d'espèces et d'habitats en particulier, mais cela n'est pas une exigence.

- Catégorie V – paysage terrestre ou marin protégé : aire protégée où l'interaction des hommes et de la nature a produit, au fil du temps, une zone qui possède un caractère distinct, avec des valeurs écologiques, biologiques, culturelles et paysagères considérables, et où la sauvegarde de l'intégrité de cette interaction est vitale pour protéger et maintenir la zone, la conservation de la nature associée ainsi que d'autres valeurs.

- Catégorie VI – aire protégée de ressources naturelles gérées : aires qui préservent des écosystèmes, ainsi que les valeurs culturelles et les systèmes de gestion des ressources naturelles traditionnelles qui y sont associés. Elles sont généralement vastes, et la plus grande partie de leur superficie présente des conditions naturelles; une certaine proportion y est soumise à une gestion durable des ressources naturelles; et une utilisation modérée des ressources naturelles, non industrielle et compatible avec la conservation de la nature, y est considérée comme l'un des objectifs principaux[21].

---

21 J. Day et coll., Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines, Union internationale pour la conservation de la nature, 2012, p. 9.

La création et la gestion des zones protégées de l'UICN reposent sur plusieurs principes, à savoir[22] :

- il faut faire de la conservation de la nature le principal objectif et la grande priorité;
- les aires protégées doivent empêcher, ou éliminer si nécessaire, toute exploitation ou pratique de gestion qui serait préjudiciable à leurs objectifs de départ;
- la définition et les catégories d'aires protégées ne doivent pas être utilisées comme une excuse pour déposséder des personnes de leur territoire terrestre ou marin;
- les aires protégées doivent être gérées dans la durée et non à court terme ou par une stratégie de gestion temporaire.

La World Database on Protected Areas (WDPA) est l'outil utilisé à l'échelle internationale pour faire état des progrès vers l'atteinte des cibles d'Aichi en matière de biodiversité[23]. Le principal critère utilisé pour consigner des données sur une zone dans la WDPA est la définition de zone protégée donnée par l'UICN. Au Canada, pour consigner des données sur les aires protégées, le Conseil canadien des aires écologiques a instauré le Système de rapport et de suivi pour les aires de conservation (SRSAC). Ces données sont ensuite transmises à la WDPA[24]. Selon le MPO, environ 7,75 % de l'espace océanique au large des côtes canadiennes est protégé depuis décembre 2017[25].

D. Zones de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*

En date de février 2018, le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les océans* du Canada définit les ZPM comme suit :

> [U]n espace maritime qui fait partie des eaux intérieures, de la mer territoriale ou de la zone économique exclusive du Canada et qui a été désigné en application du présent

---

22 J. Day et coll., Application des catégories de gestion aux aires protégées : lignes directrices pour les aires marines, Union internationale pour la conservation de la nature, 2012, p. 15.

23 Union internationale pour la conservation de la nature, UN Environment et UNEP World Conservation Monitoring Centre, *World Database on Protected Areas* [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

24 Conseil canadien des aires écologiques, *Introduction au SRSAC*.

25 MPO, *Nouveaux refuges marins au large des côtes du Nunavut et de Terre-Neuve-et-Labrador*, 21 décembre 2017.

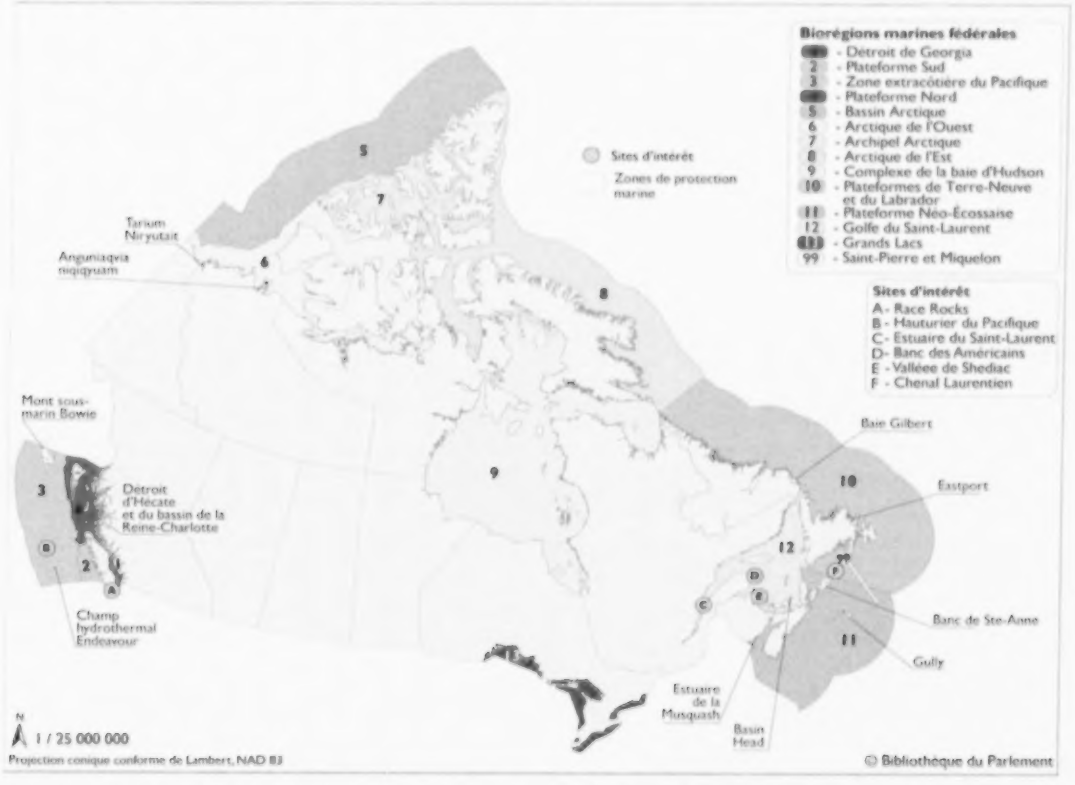
> article en vue d'une protection particulière pour l'une ou plusieurs des raisons suivantes :
>
> (a) la conservation et la protection des ressources halieutiques, commerciales ou autres, y compris les mammifères marins, et de leur habitat;
>
> (b) la conservation et la protection des espèces en voie de disparition et des espèces menacées, et de leur habitat;
>
> (c) la conservation et la protection d'habitats uniques;
>
> (d) la conservation et la protection d'espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique;
>
> (e) la conservation et la protection d'autres ressources ou habitats marins, pour la réalisation du mandat du ministre.

Comme indiqué précédemment, la *Loi sur les océans* confère au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne la responsabilité de diriger et de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre d'un réseau national de zones de protection marine. Les règlements d'application de la *Loi sur les océans* servent à désigner les ZPM (en précisant leurs limites physiques) et à déterminer quelles activités y sont interdites ou autorisées.

Jusqu'à présent, le Canada a désigné 11 ZPM aux termes de la *Loi sur les océans* (figure 1)[26]. Ces 11 ZPM permettent de conserver environ 0,5 % des milieux côtiers et marins du Canada.

26 MPO, *Zones de protection marine (ZPM) et leur réglementation*.

Figure 1 – Sites d'intérêt et ZPM désignées en vertu de la *Loi sur les océans*



Source : Carte produite par la Bibliothèque du Parlement, à Ottawa le 21 février 2018, à partir de données tirées de Ressources naturelles Canada (RNCan), Noms de lieux, dans *Données de l'Atlas du Canada à l'échelle nationale de 1/5 000 000*, 2013; RNCan, Limites (polygones), dans *Données de l'Atlas du Canada à l'échelle nationale de 1/5 000 000*, 2013; MPO, Sites d'intérêt (SI); MPO, Zones de protection marine (ZPM) et leur réglementation; MPO, Biorégions marines fédérales. Logiciel utilisé : Esri, ArcGIS, version 10.3.1. Contient de l'information visée par la Licence du gouvernement ouvert – Canada.

Remarque : le MPO qualifie de « sites d'intérêt » comme ceux comprenant des habitats écosensibles ou des espèces qui requièrent une protection accrue.

ÉTUDE DU COMITÉ

Le 12 décembre 2016, le Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes (le Comité) a convenu d'entreprendre l'étude des critères et du processus utilisés par le MPO pour définir et créer des ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*. L'objectif : veiller à ce que les critères et le processus concordent de manière à

ce que les ZPM donnent les résultats escomptés[27]. Le but de l'étude était également d'évaluer « les répercussions sociales, économiques et environnementales des ZPM » et de s'assurer que « tous les usages et valeurs traditionnels [soient] dûment examinés et respectés dans les critères et le processus d'identification et d'établissement des ZPM ».

En janvier 2016, la résolution « *Préserver et gérer notre océan commun de façon durable* » (la Résolution) a été adoptée à la 24e réunion annuelle du Forum interparlementaire Asie-Pacifique qui s'est tenu à Vancouver[28]. La Résolution, proposée par la délégation parlementaire canadienne tripartite, appelle à « promouvoir des outils de gestion durable des océans et des littoraux, y compris la désignation de zones marines protégées, conformément au droit international et d'après les meilleurs renseignements scientifiques disponibles », et à « surveiller la mise en œuvre, à l'échelle nationale, des conventions et des engagements internationaux et régionaux concernant la conservation et la gestion des océans ».

Le présent rapport fait la synthèse des témoignages qu'a recueillis le Comité entre le 4 avril 2017 et le 6 février 2018, période au cours de laquelle il a tenu 18 réunions, entendu 70 témoins et reçu 17 mémoires. Le Comité tient d'ailleurs à remercier toutes les personnes qui lui ont fait profiter de leurs connaissances et lui ont fait part de leurs recommandations tout au long de l'étude.

Du 29 mai au 1er juin 2017, le Comité a mené des consultations à Inuvik, Paulatuk et Tuktoyaktuk, des collectivités adjacentes aux ZPM de Tarium Niryutait et d'Anguniaqvia niqiqyuam, dans les Territoires du Nord-Ouest. Il s'est également rendu à Prince Rupert, tout près de la ZPM des récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine-Charlotte, en Colombie-Britannique. Après les séances de consultation qu'il a tenues dans l'Arctique de l'Ouest et sur la côte du Pacifique, du 16 au 20 octobre 2017, le Comité s'est déplacé en Nouvelle-Écosse (Halifax, Sydney et Cheticamp), puis au Nouveau-Brunswick (Shippagan) et enfin au Québec (Gaspé). Lors de ces visites sur le terrain, le Comité a pu recueillir des points de vue très éclairants sur les ZMP existantes ou proposées ainsi que leurs répercussions sur les collectivités côtières adjacentes.

---

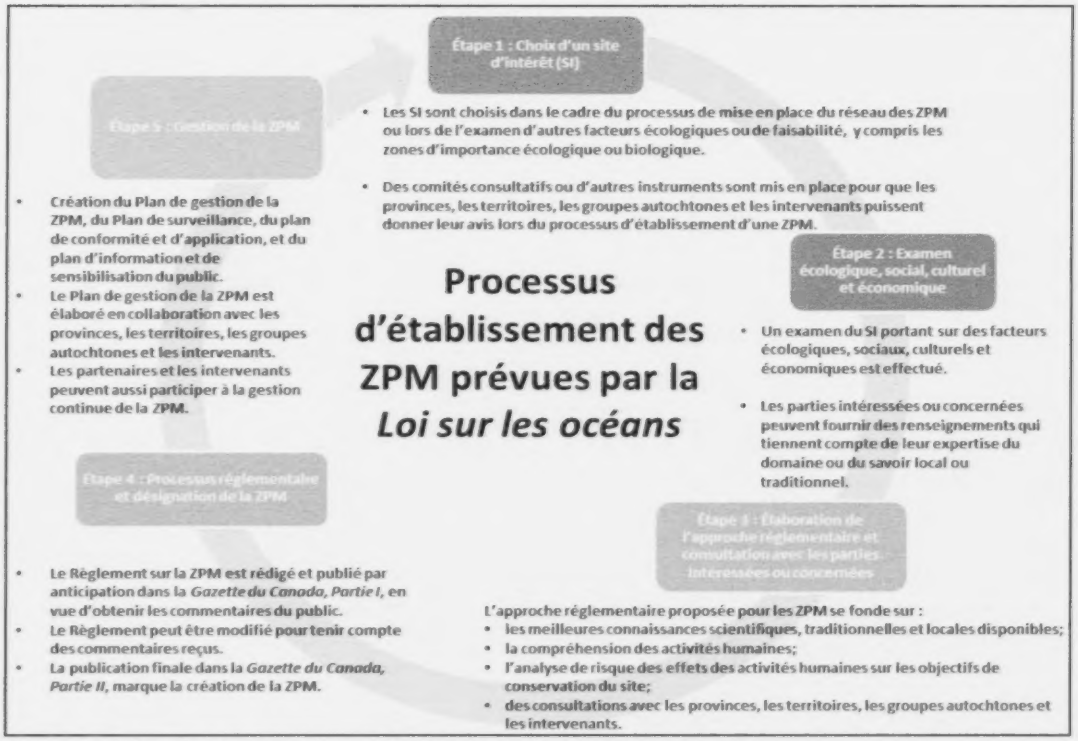
27 Comité permanent des pêches et des océans de la Chambre des communes, Procès-verbal, 12 Décembre 2016.

28 24e Assemblée annuelle du Forum interparlementaire Asie-Pacifique, « Préserver et gérer notre océan commun de façon durable », *Résolutions finales*.

CRITÈRES ET PROCESSUS APPLIQUÉS POUR DÉFINIR ET CRÉER DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS*

Le MPO a présenté au Comité le processus en cinq étapes qu'il utilise pour définir, créer et gérer des ZPM conformément à la *Loi sur les océans* (figure 2).

Figure 2 – Processus en cinq étapes du MPO pour définir, créer et gérer des ZPM



Source : Pêches et Océans Canada, pour la Bibliothèque du Parlement, 2017.

Le MPO a expliqué au Comité que son processus en cinq étapes repose sur trois principes :

- un processus décisionnel basé sur des données scientifiques;
- la transparence des consultations auprès des parties concernées;
- la promotion de la réconciliation avec les peuples autochtones par le respect des traités existants et la conclusion de traités modernes[29].

29 MPO, mémoire intitulé *Objectifs de conservation marine*, 4 avril 2017.

A. Principe de précaution

Philippe Morel, du MPO, a aussi indiqué que conformément au préambule de la *Loi sur les océans*, le processus entourant les ZPM est guidé par un principe de précaution voulant qu'en l'absence de certitude scientifique et en cas de risque de dommage grave ou irréversible pour l'environnement ou les ressources, on prenne des mesures de conservation[30].

Les représentants du Paulatuk Hunters and Trappers Committee (Lawrence Ruben, Ray Ruben, Jody et Joe Illisiak ainsi que Noel Green et Diane Ruben) ont expliqué au Comité, lors de son voyage dans l'Arctique de l'Ouest, que le principe de précaution avait été au cœur de l'initiative de la collectivité de créer la ZPM d'Anguniaqvia niqiqyuam. Pour la collectivité de Paulatuk, la ZPM adjacente permet de protéger la pêche de subsistance contre des menaces comme l'intensification du trafic maritime et le développement d'activités industrielles extracôtières, avec le réchauffement climatique et la diminution de la glace de mer.

B. Processus décisionnel fondé sur les connaissances scientifiques

De nombreux témoins ont souligné la nécessité de se doter d'un processus décisionnel fondé sur les connaissances scientifiques pour s'assurer que les ZPM produisent les résultats voulus. Entre autres, Susanna Fuller, du Centre d'action écologique, a insisté sur l'importance d'un tel processus quand les utilisations qu'on fait des océans divergent; selon elle :« En privilégiant les données scientifiques les plus fiables disponibles, nous établissons des règles du jeu équitables pour tous les utilisateurs des océans. Nous créons également un processus uniforme et prévisible[31]. »

1. Sélection des sites d'intérêt

Le choix des sites d'intérêt – étape 1 du processus en cinq étapes du MPO – repose sur l'examen de facteurs écologiques ou de faisabilité, notamment des zones d'importance écologique et biologique (ZIEB) déjà dans la ligne de mire des scientifiques du MPO, des parties intéressées ou des collectivités locales[32]. L'étape 1 est celle de la mise sur pied

---

30 Philippe Morel, sous-ministre adjoint principal par intérim, Gestion des écosystèmes et des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

31 Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine, Centre d'action écologique, *Témoignages*, 11 avril 2017.

32 Philippe Morel, sous-ministre adjoint principal par intérim, Gestion des écosystèmes et des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

des comités consultatifs qui prendront part au processus de création des ZPM. Annette Daley, du MPO, a donné l'exemple de la ZPM du banc de Sainte-Anne, pour laquelle les limites du site d'intérêt ont d'abord été tracées en fonction des données écologiques et biologiques disponibles, puis précisées et modifiées à la suite de discussions avec des comités consultatifs et d'autres intervenants[33].

2. Protection assurée à l'initiative des collectivités

Il est aussi possible de créer des ZPM à la lumière de l'intérêt et des connaissances des collectivités côtières et de ceux qui en exploitent les ressources, comme cela a été le cas avec la ZPM d'Eastport[34], à Terre-Neuve-et-Labrador – qui a été identifiée au départ par des pêcheurs commerciaux locaux dans le but d'aider à freiner la diminution des prises de homard dans le secteur –, et avec la ZPM d'Anguniaqvia niqiqyuam, dans les Territoires du Nord-Ouest – désignée initialement pour protéger les bélugas pour la chasse de subsistance. Connie Blakeston et Ellen Lea, du bureau du MPO à Inuvik, ont indiqué que conformément aux lignes directrices du Plan de conservation et de gestion des ressources renouvelables des Inuvialuits, la collectivité de Sachs Harbour a demandé la création d'une ZPM pour protéger les bélugas qui migrent vers cette région. À Prince Rupert, la bande de Lax Kw'alaams a dit vouloir une meilleure protection de l'habitat du banc Flora, qui abrite les herbiers à zostères offrant un habitat naturel au saumon juvénile dans l'estuaire de la rivière Skeena. La Première Nation Metlakatla souhaiterait quant à elle l'établissement d'une ZPM dans le détroit de Chatham pour protéger les récifs d'éponges siliceuses.

3. Création d'une zone marine protégée

Philippe Morel a expliqué qu'à l'étape 2, on prend en compte, dans le processus décisionnel fondé sur la science, les connaissances écologiques traditionnelles transmises par les peuples autochtones, ainsi que les connaissances locales – notamment les données socioéconomiques provenant des industries et des collectivités côtières. À l'étape 3, on fixe les objectifs de conservation, on délimite la ZPM proposée et on évalue les risques que représente l'activité humaine. L'étape 4 tourne autour du processus réglementaire et de la désignation de la ZPM. Lorsqu'une ZPM est officiellement désignée (par règlement pris en vertu de la *Loi sur les océans*), on met en place un plan de gestion adaptative à l'étape finale, qui est l'étape 5, pour que l'activité humaine puisse se faire dans le respect des objectifs de conservation établis. Ce plan de

---

33 Annette Daley, directrice, Gestion des océans, région des Maritimes, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

34 Dwan Street, coordonnatrice de projets, Fish, Food and Allied Workers, *Témoignages*, 28 septembre 2017.

gestion prévoit des mesures exécutoires pouvant être appliquées par le MPO en collaboration avec les autorités provinciales et les collectivités côtières.

4. Zones de protection

L'approche de gestion adaptative du MPO peut reposer sur la détermination de zones de protection centrale, où l'activité humaine est restreinte (sous réserve d'exceptions), ainsi que de zones de gestion adaptative, où davantage d'activité est permise, dans le respect des objectifs de conservation de la ZPM[35]. Jeff MacDonald, du MPO, a donné l'exemple de la ZPM de Gully pour illustrer l'approche de gestion adaptative du Ministère. Dans cette ZPM, les activités de pêche sont restreintes dans la zone de protection centrale, afin de protéger la baleine-à-bec boréale, une espèce menacée, tandis que le chalutage pélagique et la pêche à l'espadon sont autorisés autour de cette zone[36]. Comme l'a fait remarquer Dan Laffoley, de l'UICN, cette approche est conforme aux principes directeurs de l'UICN, qui définissent différents types de zones, allant des réserves naturelles intégrales aux aires permettant de multiples activités humaines[37].

C. Transparence des consultations

Comme l'illustre la figure 1, en plus des 11 ZPM établies, le MPO étudie la possibilité de transformer six sites d'intérêt en ZPM désignées. Avant la rédaction des règlements propres à chaque ZPM, le MPO analyse les répercussions des règlements avec l'aide de divers comités consultatifs et après avoir consulté d'autres instances. Philippe Morel a expliqué que l'« on fait tous les efforts pour comprendre, analyser et réduire au minimum l'impact économique sur les groupes d'utilisateurs tout en respectant les objectifs de conservation[38] ».

Selon le MPO, les provinces et les territoires collaborent aussi de façon durable par l'entremise du Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture. Un travail de mobilisation se fait également dans les régions, conformément au *Cadre national pour le réseau d'aires marines protégées du Canada*, qui date de 2011. À l'échelle régionale et nationale, il y a aussi des consultations menées auprès des collectivités

---

35 Jeff MacDonald, directeur général, Océans et politiques des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

36 Jeff MacDonald, directeur général, Océans et politiques des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

37 Dan Laffoley, vice-président milieu marin, Commission mondiale des aires protégées, Union internationale pour la conservation de la nature, *Témoignages*, 13 avril 2017.

38 Philippe Morel, sous-ministre adjoint principal par intérim, Gestion des écosystèmes et des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

côtières, des industries, des organisations environnementales et d'autres parties concernées[39]. Annette Daley a indiqué qu'à l'échelle régionale, les consultations prennent la forme d'assemblées publiques ou de réunions de comités consultatifs sur les espèces, auxquelles prennent part des représentants des milieux universitaires, des provinces, des collectivités autochtones, des groupes de l'industrie et d'organismes de gestion des pêches[40].

D. Considérations relatives aux Autochtones

1. Droits ancestraux et intérêts des Autochtones

Selon Natalie Ban, il faut prendre en compte les droits ancestraux et les priorités culturelles des Autochtones avant de créer des ZPM, et l'exercice devrait se faire aussi en partenariat avec les collectivités autochtones concernées[41]. Elle a ajouté que les ZPM et leur gestion conjointe avec les collectivités autochtones peuvent « assurer la conservation écologique et culturelle ainsi que la sécurité alimentaire tout en jouant un rôle pour la réconciliation ». Natalie Ban a aussi insisté sur le fait que la disparition d'espèces marines n'est pas seulement un problème qui touche la biodiversité, mais qu'elle menace aussi « la continuité culturelle et la revitalisation des pratiques autochtones ».

Conformément à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut, la négociation d'ententes sur les répercussions et les avantages pour les Inuits doit précéder la création de toute ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*[42]. Duane Smith, directeur de la Société régionale inuvialuite, a rappelé au Comité que dans l'Arctique de l'Ouest, les initiatives de conservation marine doivent respecter les droits des Inuvialuits garantis par la Convention définitive des Inuvialuits.

Lors de son passage à Inuvik, le Comité a recueilli les témoignages d'organisations inuvialuites – dont l'Inuvialuit Game Council (Patrick Gruben), le Comité mixte de gestion de la pêche (Gerald Inglangasuk, Brian Zytaruk, Emily Way-Nee et Kristin Hynes), l'Inuvik Community Corporation (Rory Voudrach et Edgar Maring), le Conseil des ressources indiennes (Duane Smith et Kate Darling) et le Secrétariat mixte de l'Inuvialuit (Mike Harlow). Selon eux, la création de ZPM dans la région désignée des Inuvialuit fait

---

39 MPO, mémoire intitulé *Objectifs de conservation marine*, 4 avril 2017.

40 Annette Daley, directrice, Gestion des océans, région des Maritimes, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

41 Natalie Ban, professeure adjointe, École d'études environnementales, Université de Victoria, à titre personnel, *Témoignages*, 11 mai 2017.

42 MPO, mémoire intitulé *Objectifs de conservation marine*, 4 avril 2017.

consensus dans la communauté. L'engagement des Inuvialuits à l'égard des ZPM de Tarium Niryutait et d'Anguniaqvia niqiqyuam prouve que leur priorité est la préservation de l'écosystème marin, afin de protéger l'identité culturelle inuvialuite et les pratiques de récolte de subsistance. Les organisations inuvialuites s'inquiétaient de l'accès accru du public à la zone causé par l'ouverture à l'année de la route entre Inuvik et Tuktoyaktuk et l'augmentation du nombre de croisières dans la zone liée au changement des conditions d'englacement de la mer. À Paulatuk, des témoins ont rappelé au Comité que la ZPM d'Anguniaqvia niqiqyuam a été baptisée en l'honneur de Nelson Green, un aîné inuvialuit respecté de Paulatuk, dont le territoire de chasse traditionnel portait le même nom.

2. Cogestion

Des représentants inuvialuits à Inuvik, à Paulatuk et à Tuktoyaktuk ont indiqué au Comité que l'intégration des connaissances écologiques traditionnelles au processus d'établissement d'une ZPM dans la Région désignée des Inuvialuits était facilitée par le cadre de cogestion de la Convention définitive des Inuvialuits. Ils ont expliqué que ce cadre permet d'assurer le respect des règlements inuvialuits sur les récoltes et qu'il a joué un rôle essentiel dans l'instauration de liens de confiance entre la population inuvialuite et le gouvernement fédéral tout au long du processus. De l'avis de représentants inuvialuits, parce qu'il permet la cogestion, le partenariat entre les peuples autochtones et le gouvernement fédéral dans le processus de création des ZPM est essentiel pour surmonter les conflits vus ailleurs.

Connie Blakeston et Ellen Lea, du bureau du MPO à Inuvik, ont expliqué que pour la création de ZPM dans l'Arctique, il est impératif d'intégrer aux processus décisionnels fondés sur la science, les connaissances écologiques traditionnelles et les données tirées d'observations faites sur le terrain. En outre, ces témoins ont fait remarquer que la conclusion de partenariats avec les peuples autochtones pourrait permettre aussi de réduire le coût des recherches dans l'Arctique tout en favorisant l'emploi local.

E. Plan du Canada pour l'atteinte de ses objectifs de conservation marine

Étant donné que la création de ZPM prend en moyenne de cinq à sept ans, le gouvernement du Canada a annoncé, en juin 2016, un plan en cinq points pour contribuer à l'atteinte de ses objectifs de conservation marine[43] :

43 MPO, mémoire intitulé *Objectifs de conservation marine*, 4 avril 2017.

- faire progresser les travaux en cours dans les sites d'intérêt;
- mettre en place de nouvelles grandes ZPM désignées en vertu de la *Loi sur les océans* dans les zones hauturières;
- établir de nouvelles ZPM en vertu de la *Loi sur les océans* dans les zones soumises à des pressions d'origine anthropique;
- recenser les autres mesures de conservation efficaces par zone, comme les fermetures de pêches en vertu de la *Loi sur les pêches*, notamment pour protéger les concentrations d'éponges et de coraux vulnérables;
- modifier la *Loi sur les océans* pour faciliter le processus de désignation des ZPM.

Jeff MacDonald a aussi expliqué au Comité que le fait de repérer un site d'intérêt ne signifie pas pour autant que ce site sera désigné une ZPM. Pour déterminer si une ZPM doit être créée en vertu de la *Loi sur les océans* et si c'est le bon moyen pour protéger le site, le Ministère mène des consultations et se fie à des données scientifiques. Mais pour atteindre les objectifs de conservation d'un site d'intérêt, on se fonde parfois sur d'autres textes réglementaires (p. ex. ceux concernant les AMCEZ ou les mesures de protection provinciales ou territoriales).

La Commission d'aménagement du Nunavut a dit que le MPO devrait songer à « prioriser l'établissement de ZPM dans l'océan Arctique afin d'atteindre ses objectifs de conservation[44] ». Elle a indiqué que le processus d'établissement éventuel d'au moins une ZPM près d'Igloolik avait « été lancé, mais il semble avoir été discontinué en 2010 pour des raisons inconnues ». Dans le même ordre d'idées, Paul Crowley, du Fonds mondial pour la nature-Canada, a rappelé au Comité qu'en 2016, le Canada s'était engagé à créer un réseau de ZPM dans l'Arctique pour protéger au moins 10 % des eaux de cet océan[45].

Selon Philippe Morel, la couverture de protection des zones côtières et marines du Canada a augmenté, passant de 0,9 % en 2015 à 7,75 % en décembre 2017[46]. Mais il a admis du même souffle que ces progrès étaient essentiellement attribuables aux

---

44 Commission d'aménagement du Nunavut, Mémoire, 30 mai 2017.

45 Paul Crowley, vice-président, Programme Arctique, Fonds mondial pour la nature-Canada, *Témoignages*, 8 juin 2017.

46 Philippe Morel, sous-ministre adjoint principal par intérim, Gestion des écosystèmes et des pêches, MPO, *Témoignages*, 6 février 2018.

AMCEZ, qui visent ce que le MPO appelle les « sanctuaires marins ». Depuis 2015, les nouvelles ZPM créées en vertu de la *Loi sur les océans* n'ont permis de progresser que de 0,32 % vers l'atteinte des objectifs de conservation marine du Canada.

Le Comité recommande :

Recommandation 1

Que, lorsqu'il identifie de nouveaux sites d'intérêt pour en faire des zones de protection marine, le gouvernement du Canada évalue les valeurs et les responsabilités économiques et sociales nettes, y compris le coût des patrouilles et de l'application de la loi au Canada, en particulier pour les zones marines éloignées.

RÉPERCUSSIONS ENVIRONNEMENTALES DES ZONES DE PROTECTION MARINE

La désignation de ZPM et l'application de mesures de gestion des pêches, comme les quotas de récolte et les restrictions applicables aux engins de pêche, contribuent à la conservation des écosystèmes marins. Pour Dan Edwards, de l'Area A Crab Association, « dans les régions du monde où les pêcheries bien gérées existent, les ZPM sont pratiquement inutiles. Dans ces régions, l'établissement de ZPM a eu de graves conséquences économiques pour les pêcheries existantes, tout en n'offrant que très peu d'avantages au niveau de la conservation[47] ». À Gaspé, au Québec, Joël Berthelot et O'Neil Cloutier, du Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie, ont dit au Comité qu'il faudrait autoriser la pêche certifiée écologique dans toutes les ZPM, parce qu'elle est sans danger pour l'environnement.

Jeff MacDonald a toutefois rappelé au Comité qu'il faut gérer toutes sortes d'activités humaines dans les ZPM, dont la principale vocation est pourtant de protéger la biodiversité marine. Il ne faut pas oublier que les mesures de gestion des pêches ne réglementent que les activités de pêche[48]. Selon Mark Carr, les ZPM permettent de protéger « non seulement les espèces qui [les] habitent, mais aussi les interactions importantes entre ces espèces et la productivité des écosystèmes marins et les services qu'ils rendent[49] ».

---

47 Dan Edwards, directeur exécutif, Area A Crab Association, *Témoignages*, 28 septembre 2017.

48 Jeff MacDonald, directeur général, Océans et politiques des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

49 Mark Carr, professeur, Département d'écologie et de biologie évolutive, Université de la Californie, Santa Cruz, à titre personnel, *Témoignages*, 13 juin 2017.

A. Outil de prévention dans la gestion des océans

Selon Bill Wareham, de la Fondation David Suzuki, la création de ZPM fait partie des initiatives essentielles de prévention dans la stratégie globale de gestion des océans, surtout compte tenu des variations dans la répartition des espèces provoquées par les changements climatiques[50]. Jordan Nickerson a pour sa part émis des réserves au sujet de l'efficacité des ZPM en déclarant :

> Les océans se réchauffent et les organismes se déplacent vers des zones plus propices à la satisfaction de leurs besoins particuliers. Si un lieu qui était considéré comme une zone benthique vulnérable ou une ZPM était grandement recommandé sur la base de données scientifiques et que nous devions respecter un interdit de pêche à vie, quelle sera la valeur de ces zones dans 10 ou 20 ans[51]?

1. Favoriser la résilience

De l'avis de Dan Laffoley, les zones protégées résistent mieux aux effets des changements climatiques, car elles permettent aux écosystèmes et aux espèces prédatrices au sommet de la chaîne de se rétablir plus rapidement[52]. Pour Mark Carr, la création de réseaux de ZPM pourrait contribuer à faire face à ce possible changement dans la répartition des espèces, parce que ces réseaux permettent d'assurer la protection de plusieurs secteurs semblables ou complémentaires dans une région donnée[53]. Des scientifiques du MPO ont aussi expliqué au Comité, lors de sa visite à l'Institut océanographique de Bedford, en Nouvelle-Écosse, que même si les espèces vivant dans une ZPM changent avec le temps, le milieu physique protégé continuera fort probablement d'être un habitat essentiel pour d'autres espèces.

Dan Laffoley a précisé que les ZPM peuvent servir d'écosystèmes de référence permettant de mieux comprendre les répercussions de l'activité humaine. Combinées à des mesures de gestion des pêches, les ZPM peuvent donc servir à protéger les frayères et les habitats essentiels[54]. Pour Sean Cox, cependant, l'efficacité des ZPM comme

---

50 Bill Wareham, directeur des projets scientifiques, région de l'Ouest, Fondation David Suzuki, *Témoignages*, 11 avril 2017.

51 Jordan Nickerson, pêcheur, à titre personnel, *Témoignages*, 11 avril 2017.

52 Dan Laffoley, vice-président milieu marin, Commission mondiale des aires protégées, Union internationale pour la conservation de la nature, *Témoignages*, 13 avril 2017.

53 Mark Carr, professeur, Département d'écologie et de biologie évolutive, Université de la Californie, Santa Cruz, à titre personnel, *Témoignages*, 13 juin 2017.

54 Dan Laffoley, vice-président milieu marin, Commission mondiale des aires protégées, Union internationale pour la conservation de la nature, *Témoignages*, 13 avril 2017.

écosystèmes de référence est discutable, puisque ces zones sont ouvertes et exposées aux perturbations externes ainsi qu'aux changements environnementaux[55]. Toutefois, il a reconnu la nécessité de créer des ZPM pour protéger des habitats particuliers et des espèces benthiques sédentaires et isolées, comme les coraux et les éponges.

Mark Carr a ajouté que les ZPM peuvent servir à protéger des écosystèmes entiers et agir comme barrières contre les espèces envahissantes[56]. Pour illustrer son propos, il a parlé de la pêche au homard au large des côtes de Tasmanie :

> [A]u large des côtes de Tasmanie, des activités de pêche durable du homard avaient lieu. En raison du changement climatique, un oursin a envahi les forêts de varech qui poussent le long de la côte de Tasmanie. Dans les réserves sans prélèvement, la taille et le nombre de homards leur ont permis de contrôler la population d'oursins. À l'extérieur de ces réserves, où la pêche durable du homard se déroulait, le nombre et la taille des homards avaient néanmoins diminué à tel point qu'ils ne pouvaient plus contrôler la population d'oursins. Par conséquent, les oursins ont détruit les forêts de varech dont dépendait une pêche à l'ormeau de plusieurs millions de dollars.

Dan Laffoley a tenu à souligner qu'avec l'effondrement des stocks de morues du Nord et de saumon de l'Atlantique, au Canada, les systèmes de gestion des pêches actuels ne permettent pas de maintenir la productivité, la biodiversité et la bonne santé des écosystèmes. Quant à Daniel Pauly, il a mentionné que :

> Tous les pays, y compris le Canada, adhèrent à ce qu'on appelle une pêche fondée sur les écosystèmes ou une gestion des pêches fondée sur les écosystèmes, mais cela ne correspond qu'à des vœux pieux, parce que, en réalité, on continue à assurer une gestion espèce par espèce. Imaginez que nous interdisions la pêche à la morue, mais nous continuions en fait de pêcher de jeunes morues [poulamons] accidentellement dans le cadre des activités de pêche à la crevette. Le MPO ne déclare pas ces prises parce qu'elles sont éliminées[57].

2. Manque de données

Sean Cox a également indiqué que les évaluations des stocks, qui constituent un outil essentiel à la gestion des pêches, sont déficientes au Canada et que « [c]ertaines populations de poissons plats sur la côte Ouest n'ont même pas été évaluées

---

55 Sean Cox, professeur associé et directeur, École de gestion des ressources et de l'environnement, Université Simon Fraser, à titre personnel, *Témoignages*, 2 mai 2017.

56 Mark Carr, professeur, Département d'écologie et de biologie évolutive, Université de la Californie, Santa Cruz, à titre personnel, *Témoignages*, 13 juin 2017.

57 Daniel Pauly, chercheur principal, Sea Around Us, Université de la Colombie-Britannique, à titre personnel, *Témoignages*, 13 avril 2017.

officiellement depuis plus de 20 ans[58] ». Brian Clark, de Pacific NorthWest LNG, a abondé dans le même sens, disant que dans la région du Nord-Ouest du Pacifique, on manque des ressources nécessaires pour faire de la recherche scientifique dans le but d'établir des niveaux de référence et des seuils pour une gestion efficace des pêches. Il a déclaré que la « dernière recherche gouvernementale d'importance dans le détroit de Chatham remonte aux années 1970[59] ». Des pêcheurs commerciaux de Prince Rupert (Robert Hauknes, Rick Haugan, Graeme Malcolm et Gary Krause) se sont dits aussi préoccupés par le manque de connaissances sur les stocks de poissons et de données environnementales de base sur les secteurs au large des côtes de la Colombie-Britannique. À Inuvik, Connie Blakeston a expliqué que la dernière évaluation complète des stocks de bélugas dans l'Arctique de l'Ouest date d'environ 25 ans.

3. Effets d'entraînement

Plusieurs témoins ont dit que la création de ZPM avait des retombées positives. Jeff MacDonald a fait un parallèle entre les ZPM et les refuges ichtyologiques qui favorisent la fraie des espèces et une augmentation de la productivité dans les zones adjacentes[60]. Larry McKinney a indiqué, cependant, que l'on ne se rend compte des effets bénéfiques des ZPM « que lorsque les stocks sont largement épuisés, bien souvent en l'absence de mesures classiques de contrôle des pêches[61] ». Ainsi, selon lui, il est peu probable que l'on observe des retombées positives nettes dans les réserves marines situées au cœur de régions où les pêches sont bien gérées. De l'avis de Boris Worm, les ZPM pourraient contribuer à protéger une partie des stocks contre les erreurs de gestion des pêches. Les stocks ainsi protégés pourraient ensuite aider au rétablissement d'une population en cas d'effondrement du reste des stocks[62].

Le Comité recommande :

Recommandation 2

Que les sites d'intérêt et les zones de protection marine ne soient pas considérés indépendamment des pratiques de gestion durable des pêches.

---

58 Sean Cox, professeur associé et directeur, École de gestion des ressources et de l'environnement, Université Simon Fraser, à titre personnel, *Témoignages*, 2 mai 2017.

59 Brian Clark, conseiller en environnement, Pacific NorthWest LNG, *Témoignages*, 6 juin 2017.

60 Jeff MacDonald, directeur général, Océans et politiques des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

61 Larry McKinney, directeur exécutif, Harte Research Institute for Gulf of Mexico Studies, Université Texas A&M de Corpus Christi, à titre personnel, *Témoignages*, 30 janvier 2018.

62 Boris Worm, professeur de biologie, Université Dalhousie, à titre personnel, *Témoignages*, 30 novembre 2017.

B. Exploiter au maximum les avantages de la biodiversité marine

Stephen Woodley, de l'UICN, a fait état d'une étude de synthèse globale[63] de 2009 démontrant que les bienfaits des ZPM sur l'environnement se révèlent tant dans les écosystèmes tempérés que tropicaux, et que même s'il est préférable d'avoir de vastes ZPM, les petites réserves peuvent aussi avoir des effets positifs sur l'environnement[64]. Robert Lambert, de la direction régionale du MPO à Terre-Neuve-et-Labrador, a fait remarquer que les petites ZPM peuvent être un moyen efficace d'atteindre les objectifs de conservation; il a donné l'exemple la ZPM d'Eastport qui « remplit toujours son but de préserver une population viable de homards d'Amérique[65] ».

Citant d'autres études, Stephen Woodley a relevé cinq caractéristiques essentielles que doivent avoir les ZPM pour optimiser leurs bienfaits sur la diversité marine : avoir des zones sans prélèvement, exister depuis au moins 10 ans, s'étendre sur une superficie de plus de 100 kilomètres carrés, être bien isolées et que la réglementation en vigueur s'y applique de manière efficace[66]. Par contre, selon Sean Cox, le coût de réalisation de tous ces critères pourrait dépasser les avantages, comparativement à la mise en œuvre appropriée d'une approche de gestion écosystémique des pêches[67].

RÉPERCUSSIONS SOCIOÉCONOMIQUES DES ZONES DE PROTECTION MARINE

Rashid Sumaila a indiqué que les ZPM sont en quelque sorte une police d'assurance contre l'incertitude environnementale et les erreurs de gestion des pêches. Elles peuvent aussi favoriser la résilience aux changements climatiques, attirer le tourisme et permettre d'augmenter la valeur des pêches[68]. Son analyse concorde avec les

---

63 S. E. Lester et coll., « Biological effects within no-take marine reserves: a global synthesis », *Marine Ecology Progress Series*, vol. 384, 2009, p. 33 à 46 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

64 Stephen Woodley, vice-président, Science et Biodiversité, Commission mondiale sur les aires protégées, Union internationale pour la conservation de la nature, *Témoignages*, 2 mai 2017.

65 Robert Lambert, directeur, Gestion des Océans, Région de Terre-Neuve-et-Labrador, MPO, *Témoignages*, 1er février 2018.

66 G. J. Edgar et coll., « Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features », *Nature*, vol. 506, no 7487, 2014, p. 216 à 220 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

67 Sean Cox, professeur associé et directeur, École de gestion des ressources et de l'environnement, Université Simon Fraser, à titre personnel, *Témoignages*, 2 mai 2017.

68 Rashid Sumaila, professeur, Unité de recherche sur l'économie de la pêche, Institut pour les océans et la pêche, Université de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 8 juin 2017.

observations du rapport de l'automne 2012 sur les ZPM du commissaire à l'environnement et au développement durable, dans lequel on peut lire ceci :

> La conservation et la protection de la biodiversité marine ne sont pas seulement des priorités sur le plan environnemental. Comme on l'a signalé récemment dans le cadre du Forum économique mondial de 2012, le capital naturel (soit l'ensemble des biens et services écologiques qui peuvent être maintenus pour utilisation dans l'avenir) des océans contribue à la santé et au bon fonctionnement de l'économie mondiale[69].

En se fondant sur des travaux de recherche approfondis[70], Boris Worm a affirmé qu'en plus d'être essentielles à la conservation de la biodiversité, les ZPM peuvent jouer un rôle déterminant dans le rétablissement des pêches[71]. Ainsi, à son avis, des ZPM bien conçues et efficaces constituent des atouts socioéconomiques pour les collectivités côtières. Brett Gilchrist, du MPO, a expliqué au Comité que l'atteinte des objectifs de conservation marine peut aussi procurer des avantages économiques, notamment commerciaux, à l'industrie canadienne des pêches; voici ce qu'il en a dit :

> Ainsi, au salon des poissons et fruits de mer de Boston, certains intervenants [de l'industrie de la pêche] ont mentionné qu'ils considèrent les zones de protection marine et leur participation à cette initiative comme une occasion de promouvoir la façon dont ils gèrent leurs stocks de façon responsable d'un point de vue commercial[72].

La création de ZPM peut néanmoins avoir des conséquences négatives sur les collectivités vivant de la pêche. Il faut donc que les mesures de conservation tiennent compte des retombées socioéconomiques positives et négatives éventuelles. Paul Lansbergen, du Conseil canadien des pêches, a rappelé qu'il « est essentiel que les coûts et avantages économiques et sociaux pour les personnes qui vivent dans les ZPM ou à proximité de celles-ci, ou qui dépendent des biens et services découlant de la zone, soient déterminés et intégrés au début du processus, afin de désigner les "zones importantes", ainsi que lors du processus, afin de sélectionner et de désigner les ZPM[73] ».

---

69 Bureau du vérificateur général du Canada, « Les aires marines protégées », chap. 3 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – Automne 2012*.

70 B. Worm et coll., « Rebuilding Global Fisheries », *Science*, vol. 325, no 5940, 31 juillet 2009, p. 578 à 585 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

71 Boris Worm, professeur de Biologie, Université Dalhousie, à titre personnel, *Témoignages*, 18 mai 2017.

72 Brett Gilchrist, directeur adjoint par intérim, Programmes nationaux des pêches, MPO, *Témoignages*, 6 février 2018.

73 Paul Lansbergen, président, Conseil canadien des pêches, *Témoignages*, 30 janvier 2018.

A. Répercussions sur l'industrie des pêches

Le Comité a appris que les bienfaits des ZPM sur la conservation se font souvent sentir à grande échelle et peuvent prendre longtemps avant de se concrétiser (p. ex. effets d'entraînement, reconstitution des stocks de poissons), tandis que les répercussions socioéconomiques négatives sont habituellement immédiates et concentrées dans un secteur précis[74] (p. ex. restrictions imposées sur les activités de pêche). George Feltham, un pêcheur d'Eastport, à Terre-Neuve-et-Labrador, qui a contribué activement à la création de la ZPM d'Eastport, au début des années 2000, a donné un exemple de l'étendue géographique des avantages produits par les réactions en chaîne[75]. Il a fait remarquer que dans le cas de la ZPM d'Eastport, en plus d'une forte abondance de femelles œuvées de grande taille et d'une augmentation de la taille moyenne des homards mâles et femelles à l'intérieur de la ZPM, la dispersion des œufs facilitée par les courants marins avait eu des effets favorables sur les zones de pêche au homard loin au sud de la ZPM. De l'avis de Rashid Sumaila, il faut du leadership politique pour convaincre la population canadienne que « les avantages à moyen et à long terme des ZPM surpassent de loin les coûts à court terme[76] ».

Pour ce qui est des restrictions s'appliquant aux activités de pêche dans une ZPM donnée, Philippe Morel a expliqué que le MPO essaierait de voir si les quotas de pêche alloués peuvent être remplis à l'extérieur des zones protégées (causant un déplacement des pêches), encouragerait le recours à d'autres technologies de pêche ou offrirait des perspectives dans d'autres types de pêche[77]. Même si Robert Elliott, du MPO, a indiqué que les répercussions sur les pêcheurs sont prises en compte dans les études d'impact socioéconomique du Ministère, il n'en demeure pas moins que les pêcheurs ne reçoivent aucune compensation financière du gouvernement du Canada pour toutes les pertes économiques éventuelles découlant de la création d'une ZPM[78]. C'est pourquoi Dan Edwards a suggéré que les fonds d'ajustement structurel, destinés à dédommager

---

74 Rashid Sumaila, professeur, Unité de recherche sur l'économie de la pêche, Institut pour les océans et la pêche, Université de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 8 juin 2017.

75 George Feltham, pêcheur, Région d'Eastport, *Témoignages*, 1er février 2018.

76 Rashid Sumaila, professeur, Unité de recherche sur l'économie de la pêche, Institut pour les océans et la pêche, Université de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 8 juin 2017.

77 Philippe Morel, sous-ministre adjoint principal par intérim, Gestion des écosystèmes et des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

78 Robert Elliott, directeur général, Analyses économiques et statistiques, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

les utilisateurs traditionnels de la ressource ayant dû interrompre ou déplacer leurs activités, devraient faire partie intégrante du processus de planification des ZPM[79].

Le Comité recommande :

Recommandation 3

Que le gouvernement fédéral reconnaisse les répercussions négatives que subissent les personnes dépendant directement des ressources d'une zone de protection marine et que le ministre utilise son pouvoir discrétionnaire pour mettre en place des mesures compensatoires en consultation avec l'industrie des pêches lorsqu'il est prouvé que la création de la zone entraînera des pertes ou causera des préjudices.

1. Évaluation des coûts

Lors de sa visite à Port Morien, en Nouvelle-Écosse, le Comité a aussi appris des membres du conseil d'administration de la Cape Breton Fish Harvesters Association (Veronica Brzeski, David Ferguson, Stewart McPherson, Frank Tredwell et Ray Sherwood) que les conséquences socioéconomiques évaluées par le MPO étaient très loin des estimations des pêcheurs. L'Association a affirmé que le MPO se fondait sur des données économiques dépassées et ne tenait pas compte des pertes potentielles dans de nouvelles pêches lucratives, comme la pêche au flétan. Le Groundfish Enterprise Allocation Council et l'Association canadienne des producteurs de crevettes ont ajouté ceci :

> Au moment d'évaluer les avantages et le coût d'une fermeture d'activité de pêche, il faut prendre soin de voir à long terme. Nous incluons systématiquement des données d'enquête sur la distribution des larves de poissons, la productivité du plancton et d'autres mesures qui remontent aux années 1970, mais le MPO a restreint sa fenêtre d'évaluation des impacts des pêches à la période de 2008 à 2014[80].

Ian MacPherson, de la Prince Edward Island Fishermen's Association, a rappelé au Comité que « [l]'Île-du-Prince-Édouard est une petite province dont l'économie repose sur les petites collectivités de pêcheurs. Le déplacement des pêcheurs d'une collectivité à l'autre à la suite de la désignation d'une ZPM représenterait un virage économique pour l'île[81]. »

---

79 Dan Edwards, directeur exécutif, Area A Crab Association, *Témoignages*, 28 septembre 2017.

80 Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et Association canadienne des producteurs de crevettes, Mémoire, 2 février 2018.

81 Ian MacPherson, directeur exécutif, Prince Edward Island Fishermen's Association, *Témoignages*, 11 avril 2017.

Selon Ian MacPherson, la création de ZPM doit se faire en tenant compte des répercussions locales, car il « n'est pas logique de désigner de grandes zones d'eaux côtières à titre de ZPM et puis d'autoriser le développement pétrolier et gazier dans la même région. Un déversement de pétrole, particulièrement en hiver, pourrait grandement endommager le littoral et nuire aux pêches dans l'ensemble des provinces maritimes en raison des courants dominants. » En permettant l'exploitation pétrolière ou gazière dans une ZPM, tout en y restreignant les activités de pêche, Michel Richard de la Maritime Fishermen's Union, a dit au Comité que les pêcheurs « se sentent ciblés[82] ». Christina Burridge, de la BC Seafood Alliance, a ajouté que les « menaces qui pèsent sur nos océans sont réelles, mais elles proviennent de l'exploration pétrolière et gazière, de la prospection et de l'exploitation minière des fonds marins et de l'acidification des océans, et non pas de la pêche alimentaire. Les grandes zones de non-prélèvement ne contribueront pas à résoudre ces problèmes[83] ». Selon le Comité, le MPO devrait, dans le cadre du processus de consultation publique, expliquer clairement aux pêcheurs les raisons pour lesquelles certaines activités sont limitées ou interdites dans une ZPM donnée. Rob Prosper, de l'Agence Parcs Canada, a déclaré que contrairement à ce que prévoit la *Loi sur les océans* au sujet des ZPM, la *Loi sur les aires marines nationales de conservation du Canada* interdit les activités de prospection et d'extraction des ressources non renouvelables ainsi que tout déversement en mer[84].

2. Concentration des activités de pêche

Chris Sporer, de la Pacific Halibut Management Association de Colombie-Britannique, a fait remarquer que le déplacement de certaines pêches peut avoir des conséquences écologiques indésirables, en raison de la concentration des activités de pêche dans les zones adjacentes[85]. Pour la pêche au flétan au large des côtes britanno-colombiennes, par exemple, « [l]es navires seraient obligés de quitter les endroits où ils peuvent pêcher le flétan en éliminant ou en réduisant au minimum les prises accidentelles et ils seront forcés d'aller dans des zones où se trouvent de plus grandes quantités d'espèces vulnérables ou des espèces longévives, comme le bocaccio ou le sébaste aux yeux jaunes, ce qui exercera une pression sur ces espèces moins abondantes et plus faibles ». Par conséquent, il estime qu'il est nécessaire de faire une analyse approfondie de la

---

82 Michel Richard, représentant syndical, Union des pêcheurs des Maritimes, *Témoignages*, 13 avril 2017.

83 Christina Burridge, directrice exécutive, BC Seafood Alliance, *Témoignages*, 11 mai 2017.

84 Rob Prosper, vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, Agence Parcs Canada, *Témoignages*, 24 octobre 2017.

85 Chris Sporer, directeur adjoint, Pacific Halibut Management Association of British Columbia, *Témoignages*, 15 juin 2017.

situation pour évaluer les conséquences socioéconomiques et les répercussions écologiques cumulatives de toutes les initiatives de conservation marine dans une région donnée.

À Port Morien, la Cape Breton Fish Harvesters Association a informé le Comité que le MPO avait omis d'évaluer les conséquences du déplacement des flottilles de pêche semi-hauturière et hauturière sur la flottille de pêche côtière. La création d'une zone de protection centrale dans la ZPM du banc de Sainte-Anne, par exemple, n'a pas eu d'incidence directe sur les zones de pêche des flottilles côtières, car la ZPM se trouve au large. L'Association a toutefois indiqué que les flottilles de pêche semi-hauturière et hauturière déplacées feront maintenant concurrence aux flottilles de pêche côtière dans les secteurs se trouvant plus près des côtes.

Bruce Turris, de la B.C. Seafood Alliance, a expliqué que dans certains cas, les mesures de gestion des pêches ont déjà eu des répercussions sur la capacité de l'industrie à obtenir son total autorisé de captures[86]. Dans le même ordre d'idées, Jim McIsaac, du B.C. Commercial Fishing Caucus, a indiqué qu'il y a des « centaines » de zones protégées dans le Pacifique, comme les aires de conservation des sébastes[87]. Il pense – comme d'autres pêcheurs de Prince Rupert qu'a rencontrés le Comité – qu'il est très difficile, pour les pêcheurs commerciaux, de composer avec les aires de conservation des sébastes, en plus des nouvelles ZPM, car les étendues océaniques dans lesquelles ils sont autorisés à pêcher diminuent. Les aires de conservation des sébastes, où la pêche est interdite, selon la *Loi sur les pêches*, ne peuvent être désignées ZPM en vertu de la *Loi sur les océans*, car elles n'ont pas la pérennité d'une ZPM et ne réglementent aucune activité autre que la pêche. Jeff MacDonald a néanmoins indiqué au Comité que le MPO évalue actuellement ces aires afin de déterminer si elles répondent aux critères des AMCEZ[88]. Si c'est le cas, on considérera que les aires de conservation des sébastes contribuent à la réalisation des objectifs de conservation marine du Canada et on les intégrera au réseau des ZPM[89]. Lors de la visite du Comité à Prince Rupert, Bruce Watkinson, de la Première Nation Gitxaala, s'est dit favorable à une telle intégration.

Les répercussions des initiatives de conservation marine sur l'industrie des pêches peuvent aussi toucher les collectivités autochtones qui pratiquent la pêche commerciale.

---

86 Bruce Turris, directeur adjoint, Canadian Groundfish Research and Conservation Society, BC Seafood Alliance, *Témoignages*, 11 mai 2017.

87 Jim McIsaac, directeur général, B.C. Commercial Fishing Caucus, *Témoignages*, 11 mai 2017.

88 MPO, Autres mesures de conservation efficaces par zone.

89 Jeff MacDonald, directeur général, Océans et politiques des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

À Prince Rupert, Bill Shepert, directeur des pêches et des activités aquatiques de la bande Lax Kw'alaams, a dit au Comité que sa bande pouvait modifier ses activités de pêche commerciale pour tenir compte des ZPM. La bande souhaite toutefois obtenir davantage d'information et un plus grand engagement de la part du MPO pour évaluer les répercussions des initiatives de conservation sur sa flottille de pêche commerciale.

B. Répercussions sur les activités de subsistance des collectivités autochtones

Bruce Watkinson et Caroline Butler, de la Première Nation Gitxaala, ont également indiqué au Comité, lors de son passage à Prince Rupert, que la protection des écosystèmes et des habitats marins permet d'assurer la durabilité des pêches et le maintien du mode de vie et de l'identité culturelle des Premières Nations. Cependant, le Comité ne saurait dire avec certitude si l'allocation de quotas de pêche dans d'autres secteurs, la promotion de technologies de rechange en matière de pêches ou la possibilité d'effectuer d'autres pêches dédommageraient les pêcheurs autochtones sans porter atteinte à leur mode de vie et à leur identité culturelle. Lors des discussions du Comité avec des représentants des collectivités autochtones des zones côtières du Canada, certains ont souligné la nécessité de respecter la double priorité, soit des politiques et des pratiques de conservation socialement responsables et écologiquement efficaces. Des témoins ont aussi rappelé que les initiatives de conservation marine doivent être conformes à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, qui garantit la protection constitutionnelle des droits ancestraux et issus de traités.

Les représentants du Paulatuk Hunters and Trappers Committee ont indiqué au Comité que la pêche de subsistance est essentielle à la préservation du mode de vie et de l'identité culturelle de la collectivité. Selon Jonathan Savoy, de la Commission d'aménagement du Nunavut, compte tenu des changements environnementaux rapides que connaît l'Arctique et de la crise de la sécurité alimentaire au Nunavut, « le besoin de protéger la pêche de subsistance au moyen des outils à notre disposition, y compris les zones de protection marine, devient de plus en plus urgent, même une question de survie pour les Inuits[90] ».

L'UICN a reconnu que, pour améliorer la conservation de la biodiversité, les gouvernements et les gestionnaires des zones protégées devraient aussi prendre en considération le droit coutumier autochtone, les droits ancestraux à l'égard des terres, l'utilisation des ressources par les Autochtones et les systèmes de contrôle. L'UICN a

90 Jonathan Savoy, gestionnaire de la mise en œuvre, Commission d'aménagement du Nunavut, *Témoignages*, 6 juin 2017.

ajouté que les droits des Autochtones et des autres peuples qui vivent traditionnellement dans les zones protégées doivent être respectés en permettant et en favorisant la pleine participation de ces peuples à la cogestion des ressources, et ce, sans nuire aux objectifs établis dans les plans de gestion des zones protégées[91]. La *Convention sur la diversité biologique* des Nations Unies prévoit aussi la préservation et le maintien « des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique[92] ».

C. Répercussions sur la marine marchande

Philippe Morel a indiqué que la navigation commerciale est autorisée dans la majorité des ZPM[93]. Lorsque la navigation commerciale doit être restreinte dans certaines zones, des consultations sont organisées avec l'industrie pour trouver des routes alternatives. Kevin Obermeyer, de l'Administration de pilotage du Pacifique, a fait remarquer que contrairement aux couloirs de navigation internationaux, il n'y a pas de voies désignées pour la navigation nationale[94]. Par conséquent, Don Krusel, de l'Administration portuaire de Prince Rupert, a dit qu'il faudrait que le processus de création de toute nouvelle ZPM « commence par un objectif de désignation et de protection de "routes de navigation sécuritaires" [...] qui tiennent lieu d'artères économiques pour le secteur commercial canadien[95] ».

Mais le Pacific Wild avait un avis différent sur la gestion du transport maritime :

> À l'heure actuelle, nous nous inquiétons avant tout de la menace d'un déversement provenant des pétroliers qui alimentent l'Alaska et qui ne sont pas visés par l'interdiction des pétroliers sur la côte nord. Ces pétroliers parcourent presque chaque semaine le détroit d'Hécate et des segments du passage intérieur. Les ZPM ne pourront pas protéger réellement les espèces, les habitats et les zones culturelles si ce risque de déversement grave de pétrole persiste[96].

---

91 J. Beltran (dir.), Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies, Union internationale pour la conservation de la nature, 2000, p. ix [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

92 *Convention sur la diversité biologique*, Article 8(j) – Connaissances, innovations et pratiques traditionnelles.

93 Philippe Morel, sous-ministre adjoint principal par intérim, Gestion des écosystèmes et des pêches, MPO, *Témoignages*, 4 avril 2017.

94 Kevin Obermeyer, premier dirigeant, Administration de pilotage du Pacifique, *Témoignages*, 26 septembre 2017.

95 Don Krusel, président et chef de la direction, Administration portuaire de Prince Rupert, *Témoignages*, 9 mai 2017.

96 Pacific Wild, Mémoire, 24 janvier 2018.

À propos des routes maritimes internationales, Chris Wellstood, de l'Administration portuaire de Vancouver-Fraser, a fait observer que les navires qui font escale au port de Vancouver empruntent une route désignée qui a été adoptée par l'Organisation maritime internationale[97]. Selon lui, dans la création de ZPM, on devrait tenir compte de la réglementation internationale en matière de transport maritime.

D. Évaluation de l'efficacité

Évaluer les répercussions environnementales et socioéconomiques des ZPM et veiller à ce que les avantages et les coûts inhérents soient bien répartis contribue à rendre les ZPM socialement et économiquement acceptables[98]. Ian MacPherson a mentionné toutefois qu'on manque d'analyses détaillées des coûts et avantages des ZPM actuelles et proposées[99]. C'est d'ailleurs ce que le Comité avait entendu des représentants de la Cape Breton Fish Harvesters Association à Port Morien. Sharon Ehaloak a pour sa part recommandé que le MPO approfondisse ses recherches sur les retombées économiques positives pouvant découler de la création de ZPM[100]. L'Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive a aussi recommandé que l'établissement des ZPM évalue les « bienfaits et les répercussions de la fermeture de la zone, dont sa taille, comparativement à d'autres mesures de gestion des ressources (soit comme mesure seule ou comme une mesure parmi un ensemble), notamment les bienfaits et les répercussions de la restriction de l'accès sur les utilisateurs de la zone, la pêche dans son ensemble, la science halieutique et la conservation des ressources marines[101] ».

Alan Martin, de la B.C. Wildlife Federation, a expliqué qu'il est nécessaire de rendre compte de l'efficacité des ZPM[102]. À cet égard, l'une des recommandations formulées dans le rapport d'automne de 2012 du commissaire à l'environnement et au développement durable à l'intention du MPO était de « déterminer les services écosystémiques, ou écoservices, précis que fournissent les [ZPM] existantes et

---

97 Chris Wellstood, directeur, Opérations maritimes et sécurité, capitaine de port, Administration portuaire Vancouver-Fraser, *Témoignages*, 6 juin 2017.

98 N. Dudley et coll., « Recognising the Value of Protected Areas », chap. 8 dans *TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers*, 2009 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

99 Ian MacPherson, directeur exécutif, Prince Edward Island Fishermen's Association, *Témoignages*, 11 avril 2017.

100 Sharon Ehaloak, directrice générale, Commission d'aménagement du Nunavut, *Témoignages*, 6 juin 2017.

101 Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive, *Mémoire*, 2 mai 2017.

102 Alan Martin, directeur, Initiatives stratégiques, Fédération de la faune de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 13 avril 2017.

proposées et [d']évaluer leur valeur de manière à ce que la population canadienne et les décideurs du gouvernement fédéral soient mieux informés sur les avantages et les coûts qui y sont liés[103] ».

Le Comité recommande :

Recommandation 4

Que le ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne présente au Parlement un rapport annuel comportant les renseignements suivants :

- **une liste des zones de protection marine désignées au cours de l'année en vertu de la *Loi sur les océans*;**
- **de l'information indiquant si chacune des zones de protection marine établies répond aux objectifs de conservation; et**
- **les mesures à mettre en place si les objectifs de conservation ne sont pas atteints.**

Chaque plan de gestion d'une ZPM désignée en vertu de la *Loi sur les océans* prévoit un examen du rendement à réaliser à intervalles précis[104]. Cet examen permet de déterminer la pertinence des objectifs de conservation de la ZPM, de voir si les mesures de gestion concourent à l'atteinte des objectifs de conservation et de cerner les problèmes importants pour la gestion future de la ZPM. L'examen est fondé sur le plan de surveillance de la ZPM, qui donne les indicateurs écologiques, socioéconomiques et de gouvernance grâce auxquels les gestionnaires évaluent l'efficacité des règlements et des autres mesures de gestion pour l'atteinte des objectifs de conservation de la ZPM. À Inuvik, Connie Blakeston et Ellen Lea, du MPO, ont dit au Comité que le premier examen de l'efficacité de la ZPM de Tarium Niryutait devait se faire à l'automne 2017.

Ce genre d'examen peut aussi entraîner une modification des limites d'une ZPM. La ZPM de la baie Gilbert, à Terre-Neuve-et-Labrador, a été créée en 2005 et ses limites géographiques ont été définies en fonction de la migration annuelle de la morue de la baie Gilbert[105]. Selon le plan de gestion de la ZPM datant de 2007, ce plan doit être revu

---

103 Bureau du vérificateur général du Canada, « Les aires marines protégées », chap. 3 du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable – Automne 2012*.

104 MPO, « Processus », *Zones de protection marine et sites d'intérêt*.

105 MPO, La ZPM de la baie Gilbert.

tous les trois ans pour déterminer si les mesures de gestion permettent bien d'atteindre les objectifs de conservation[106]. Le plan disait également que le MPO pourrait adapter les mesures de gestion de manière continue si des changements étaient jugés opportuns. En 2008, les limites de la zone 3 de la ZPM ont été modifiées[107]. Un plan de gestion actualisé a été publié en 2013 pour la période 2013-2018. Selon ce plan, on a envisagé de modifier encore les limites de la ZPM car :

> [O]n pensait au début que la morue de la baie Gilbert restait à l'intérieur des limites de la zone de protection marine tout au long de l'année, la télémétrie acoustique et le programme de marquage ont démontré que la grande morue (taille commerciale) de la baie Gilbert se déplace dans la baie Alexis pendant l'été pour se nourrir et revient dans la zone de protection marine pour frayer et hiberner[108].

Cependant, à la suite des consultations publiques menées en 2010, on a envisagé d'autres solutions pour protéger la morue de la baie Gilbert contre la mortalité attribuable à la pêche, pendant qu'elle se trouvait hors de la ZPM, durant la période estivale, parce que :

> Les intervenants locaux ont fait part de leur soutien continu concernant les limites actuelles de la zone de protection marine et les interdictions, mais ils n'appuient pas l'extension de ces limites afin d'inclure la baie Alexis, car cela obligerait les pêcheurs récréatifs et commerciaux locaux à quitter le confort de la baie et à se déplacer 40 km plus loin pour accéder aux lieux de pêche. Le prix élevé de l'essence et la faible quantité de prise autorisée empêcheraient en effet les pêcheurs de Port Hope Simpson à prendre part à la pêche récréative ou d'intendance de la morue[109].

Dwan Street, de Fish, Food and Allied Workers, a insisté sur la nécessité d'avoir un processus d'examen permettant d'assouplir la planification et la gestion des ZPM[110]. À son avis :

> L'écosystème marin est dynamique. Il faut une méthode d'évaluation polyvalente. Nous ne pouvons pas tracer de lignes rigides et permanentes : nous devons être en mesure de nous adapter et de procéder à des améliorations au besoin.

Le Groundfish Enterprise Allocation Council et l'Association canadienne des producteurs de crevettes ont ajouté :

---

106 MPO, Gilbert Bay Marine Protected Area Management Plan, juin 2007 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

107 Règlement sur la zone de protection marine de la baie Gilbert, DORS/2005-295, al. 2(d).

108 MPO, Plan de gestion de la zone de protection marine de la baie Gilbert 2013-2018, 2013, p. 14.

109 MPO, Plan de gestion de la zone de protection marine de la baie Gilbert 2013-2018, 2013, p. 16 et 17.

110 Dwan Street, coordonnatrice de projets, Fish, Food and Allied Workers, *Témoignages*, 28 septembre 2017.

> La mise en place d'une mesure de protection spatiale doit être considérée comme une première étape. L'exigence de surveiller l'efficacité de la mesure et la volonté de s'adapter et de s'ajuster à l'information recueillie fait partie intégrante de tout système de gestion moderne. Lorsque les objectifs ne sont pas atteints, nous devons nous adapter en réévaluant, en réorientant ou en modifiant notre approche de gestion. La meilleure façon d'y arriver serait au moyen d'une disposition de réexamen, ainsi que des périodes de renouvellement uniquement lorsque des données scientifiques suffisantes démontrent que la fermeture en question atteint vraiment les objectifs et les avantages de conservation préétablis qui peuvent être mesurés et déterminés[111].

Phil Morlock, de l'Association canadienne de la pêche sportive, a aussi mis l'accent sur la nécessité d'investir suffisamment de fonds dans un processus public transparent pour mesurer l'efficacité d'une ZPM à la lumière des objectifs de conservation établis[112]. À Prince-Rupert, des pêcheurs commerciaux ont souligné l'importance d'établir la pertinence des règlements par rapport aux objectifs de conservation des ZPM, et ont exprimé des doutes sur la capacité du MPO à évaluer l'efficacité des ZPM, compte tenu du manque de données environnementales de référence en Colombie-Britannique.

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 5

Que Pêches et Océans Canada établisse un processus permettant de revoir périodiquement les limites des zones de protection marine existantes ou prévues pour évaluer l'efficacité et la pertinence des zones, afin de tendre de manière optimale vers la réalisation des objectifs de conservation de la zone protégée et de prendre en considération les besoins des populations locales tributaires des ressources de la zone en question.

AMÉLIORATION DU PROCESSUS DE CRÉATION DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA *LOI SUR LES OCÉANS*

Pour améliorer le processus de création des ZPM en vertu de la *Loi sur les océans* et pour que les ZPM atteignent les objectifs souhaités, des témoins ont formulé différentes recommandations, dont certaines sont énoncées plus loin dans le présent rapport.

---

111 Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et Association canadienne des producteurs de crevettes, Mémoire, 2 février 2018.

112 Phil Morlock, président du Comité des affaires gouvernementales, Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive, *Témoignages*, 2 mai 2017.

A. Transparence : Garantir un processus de consultation complet

Lors de sa comparution devant le Comité, l'UICN a fait une observation importante : soit que le temps consacré à la préparation constitue un investissement essentiel et hautement rentabilisé au fil du temps. Les promoteurs de ZPM doivent montrer aux intervenants quelles sont les retombées réelles pour eux, et cela prend du temps et de la diplomatie[113]. Natalie Ban a aussi évoqué l'importance de l'engagement des intervenants et de l'établissement de liens de confiance dans le processus de consultation. Elle a dit que « leur soutien aux ZPM entraîne une meilleure conformité et donc des résultats plus efficaces en matière de la conservation de la biodiversité. Ainsi, il est particulièrement important de suivre un processus légitime et transparent[114] ».

Larry McKinney a recommandé quant à lui que le Canada intègre les principes de l'énoncé de politique sur les aires marines protégées de l'Association internationale des agences du poisson et de la faune sauvage dans le processus de création des ZPM de la *Loi sur les océans*[115], qui plaide en faveur d'un processus transparent fondé sur la science. Ce processus devrait aussi reconnaître que les pêcheurs ont un rôle important à jouer dans la conservation des milieux marins, et leur donner de véritables occasions de faire part de leurs observations[116].

1. Capacité de consultation

La capacité de participer activement aux nombreuses séances de consultation, portant souvent sur des initiatives de conservation marine menées de front, variait selon les intervenants. Susanna Fuller a fait remarquer que les petites associations de pêcheurs et communautés autochtones n'ont peut-être pas la capacité « de participer au processus de manière significative au moment où il le faudrait[117] ». Par exemple, à Inuvik, Patrick Gruben de l'Inuvialuit Game Council a indiqué au Comité que les organisations inuvialuites n'avaient pas toujours la capacité de participer aux nombreux examens de

---

113 Commission mondiale des aires protégées, Union internationale pour la conservation de la nature, Guidelines for Marine Protected Areas, 1999, p. xi [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

114 Natalie Ban, professeure adjointe, École d'études environnementales, Université de Victoria, à titre personnel, *Témoignages*, 11 mai 2017.

115 Larry McKinney, directeur exécutif, Harte Research Institute for Gulf of Mexico Studies, , Université Texas A&M de Corpus Christi, à titre personnel, *Témoignages*, 30 janvier 2018.

116 Association internationale des agences du poisson et de la faune sauvage, Policy Statement on Marine Protected Areas, 28 mars 2008 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

117 Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine, Centre d'action écologique, *Témoignages*, 11 avril 2017.

projets de loi touchant leur région. Lors de la visite du Comité à Gespeg, au Québec, la Nation Micmac de Gespeg (chef Manon Jeannotte et conseillère Johanne Basque) et l'Association de gestion halieutique autochtone Mi'kmaq et Malécite (Emmanuel Sandt-Duguay) ont exprimé des préoccupations semblables. La communauté de Gespeg a de la difficulté à déterminer les processus de consultation auxquels elle devrait participer et à trouver l'agent du MPO avec lequel elle doit communiquer pour chacun. De plus, vu ses capacités limitées, la collectivité estimait que le délai accordé pour donner sa rétroaction était trop court. À Prince Rupert, les représentants de la Bande de Lax Kw'alaams (Bill Shepert, Carolann Brewer et Adam Kantakis) ont également souligné qu'ils n'avaient pas pu participer aux consultations concernant la Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (ZGICNP)[118] en raison d'un manque de financement.

Le MPO a reconnu la nécessité d'accroître la capacité d'un grand nombre de parties souhaitant participer aux processus de consultation sur les ZPM. Lors de sa visite à l'Institut océanographique de Bedford, le Comité a entendu qu'en Nouvelle-Écosse, le MPO communique dès les premières étapes d'un processus de consultation sur les ZPM avec le gouvernement provincial et, par l'entremise du Bureau de négociation Kwilmu'kw Maw-klusuaqn, avec les groupes autochtones afin de déterminer les besoins en matière de renforcement des capacités[119].

Bill Wareham a indiqué que la Coalition du budget vert a demandé une somme additionnelle de 60 millions de dollars afin que le MPO améliore les consultations avec les différentes parties[120]. Selon lui, la mobilisation exhaustive des intervenants « ralentit » le processus d'établissement de ZPM, et il pourrait être avantageux d'instaurer des partenariats public-privé, comme cela a été le cas pour la ZGICNP. Gerry Kristianson, du Conseil consultatif sur la pêche sportive, a également suggéré que le MPO rembourse les frais de déplacement et les repas des participants aux consultations, ce qui faciliterait une représentation équitable de toutes les parties, peu importe leurs moyens financiers[121].

---

118 MPO, Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (ZGICNP).

119 Kwilmu'kw Maw-klusuaqn, énoncé de mission KMKNO.

120 Bill Wareham, directeur des projets scientifiques, région de l'Ouest, Fondation David Suzuki, *Témoignages*, 11 avril 2017.

121 Gerry Kristianson, président, Conseil consultatif sur la pêche sportive, *Témoignages*, 16 mai 2017.

2. Consultations inclusives et communication de renseignements

2.1 Durée des consultations

De nombreux témoins ont souligné les lacunes du processus de consultation actuel du MPO. De l'avis de Leonard LeBlanc, du Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board, ce processus est essentiel pour aller de l'avant et atteindre les objectifs du Canada en matière de conservation marine[122]. Il a toutefois dit avoir le sentiment que le MPO « va trop vite » dans ses efforts visant à atteindre les objectifs de conservation. Donnant l'exemple de la zone de pêche à la crevette 1, le Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et l'Association canadienne des producteurs de crevettes étaient du même avis :

> [L]'intention du MPO de précipiter la fermeture de cette zone de pêche de la crevette pour atteindre sa cible de 5 % a entraîné des pressions inutiles sur ces propres chercheurs et une très mauvaise évaluation des risques, et a grandement ébranlé la confiance de l'industrie[123].

Susanna Fuller a indiqué que le rythme adopté pour atteindre les objectifs de conservation marine peut sembler rapide parce que, jusqu'à 2016, « nous avons très peu fait pour respecter nos engagements pris en 2010. Nous prenons le départ avec cinq ans de retard[124] ». Elle a ajouté qu'en raison de la lenteur du processus de création des ZPM, il arrive que les personnes consultées au début du processus ne travaillent plus pour les mêmes organismes lorsque la ZPM est enfin désignée par le gouverneur en conseil, ce qui donne l'impression que les gens ou les organisations n'ont pas été consultés[125]. La Première Nation Gitxaala a aussi signalé qu'à l'heure actuelle, « le taux de protection a tendance à être nettement plus lent que les échéances fixées pour l'évaluation et l'approbation des grands projets de développement[126] ».

Par conséquent, le Comité recommande :

---

122 Leonard LeBlanc, directeur général, Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board, *Témoignages*, 11 avril 2017.

123 Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et Association canadienne des producteurs de crevettes, mémoire, 2 février 2018.

124 Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine, Centre d'action écologique, *Témoignages*, 11 avril 2017.

125 Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine, Centre d'action écologique, *Témoignages*, 9 novembre 2017.

126 Première Nation Gitxaala, mémoire, 24 novembre 2017.

Recommandation 6

Que Pêches et Océans Canada envisage de fixer un délai pour la désignation de zones de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans* en tenant compte des autres processus d'étude d'impact sur l'environnement.

2.2 Communication de renseignements pertinents

En ce qui concerne la zone de la cuvette du Cap-Breton, qui fait partie de la ZIEB de l'ouest du Cap-Breton, Leonard LeBlanc était d'avis que le « processus de consultation [en vue de la sélection d'un site d'intérêt dans la ZIEB] n'était pas bien planifié, organisé, ni transparent même au sein du MPO ». Il a mentionné que le Secteur de la gestion des écosystèmes et des pêches et le Secteur des sciences, des écosystèmes et des océans avaient donné aux pêcheurs des informations contradictoires. À Cheticamp, en Nouvelle-Écosse, les représentants de l'Area 19 Snow Crab Fishermen's Association (Basil McLean, Tommy Campbell et Steven Chiasson) ont dit au Comité que le MPO n'avait pas présenté de données scientifiques pour justifier l'importance sur le plan biologique de cette zone. Étant donné que la zone de la cuvette du Cap-Breton avait été désignée par le MPO comme faisant partie de la ZIEB de l'ouest du Cap-Breton dans un rapport de 2009 du Secrétariat canadien de consultation scientifique[127], le Comité a le sentiment que le MPO n'a pas réussi à bien communiquer aux communautés locales de pêcheurs l'importance biologique de cette zone et les objectifs de conservation qui y sont associés. Le Comité estime que cette mauvaise communication a angoissé inutilement les pêcheurs locaux et a créé un sentiment de méfiance qui pourrait miner les interactions futures.

Le Comité a également pris note de la suggestion de Leonard LeBlanc, qui voudrait que toutes les parties s'entendent dès le départ sur le processus de planification des ZPM. Pour assurer un processus aussi transparent, il faudrait, entre autres, communiquer de l'information sur le déroulement du processus, des données de base sur l'environnement et les conditions socioéconomiques et les objectifs de conservation. Selon l'Association des crabiers acadiens à Shippagan, les pêcheurs seraient rassurés si on leur communiquait de manière efficace des renseignements au début du processus de création des ZPM, car ils seraient mieux informés des répercussions possibles sur leur moyen de subsistance. L'Association a également signalé que le processus de création de la ZPM Banc-des-Américains avait été géré par les bureaux de la région du Québec du

127 MPO, Objectifs de conservation pour les zones d'importance écologique et biologique (ZIEB) de l'estuaire et du golfe du Saint-Laurent, Avis scientifique 2009/049, Secrétariat canadien de consultation scientifique, 2009.

MPO, qui n'avaient pas consulté les pêcheurs du Nouveau-Brunswick, même si ceux-ci avaient des permis de pêche dans cette zone.

Selon Leonard LeBlanc, l'industrie des pêches n'a pas confiance dans le processus décisionnel du Ministère en raison du manque de transparence du processus actuel de création de ZPM. Il a insisté sur le fait que « [l]es pêches sont le pilier de l'économie du milieu rural néo-écossais et les ZPM devraient être établies en conséquence et en collaboration avec ceux qui dépendent des ressources marines locales pour assurer leur subsistance ». Selon Jordan Nickerson, pour consulter adéquatement les pêcheurs et profiter de leur savoir, le MPO doit tenir compte des horaires chargés des pêcheurs et ne pas trop miser sur des assemblées publiques[128]. Sur ce dernier point, Andrew Thomson du MPO a informé le Comité que la Région du Pacifique avait mis sur pied un secrétariat chargé de coordonner les consultations sur les multiples initiatives ministérielles tout en tenant compte des horaires des pêcheurs[129].

Michel Richard était d'avis que le MPO devrait communiquer clairement les limites géographiques des éventuelles ZPM ainsi que les répercussions de la création des ZPM sur les pratiques de pêche actuelles dans ces zones[130]. Il a expliqué que les pêcheurs côtiers doivent aussi avoir la possibilité de prouver que leurs pratiques de pêche n'ont pas d'effet nuisible sur l'habitat marin. Selon lui, un processus de consultation digne de ce nom ne doit pas se limiter à « distribuer quelques documents aux associations et aux intervenants et à poser quelques questions dans le cadre de comités consultatifs des pêches côtières ». À Port Morien, la Cape Breton Fish Harvesters Association a indiqué au Comité que le processus de consultation du MPO était en fait un processus de « présentation ».

2.3 Initiatives de conservation marine dirigées par les utilisateurs de ressources

Les pêcheurs commerciaux ont également signalé qu'ils contribuent de manière volontaire à la conservation marine. Le Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et l'Association canadienne des producteurs de crevettes ont mentionné que les pêcheurs avaient volontairement fermé des zones de pêche dans le Canada atlantique pour protéger les caractéristiques benthiques vulnérables dans les régions de Scotia-Fundy et de Terre-Neuve-et-Labrador[131]. Les deux

---

128 Jordan Nickerson, pêcheur, à titre personnel, *Témoignages*, 11 avril 2017.

129 Andrew Thomson, directeur régional, Gestion des pêches, MPO, *Témoignages*, 1er février 2018.

130 Michel Richard, représentant syndical, Union des pêcheurs des Maritimes, *Témoignages*, 13 avril 2017.

131 Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et Association canadienne des producteurs de crevettes, mémoire, 2 février 2018.

organisations ont insisté sur la nécessité de bâtir, entre le MPO et les pêcheurs, une relation de confiance reposant sur la collaboration pour établir des ZPM efficaces :

> Nous continuons de participer activement à tous les aspects de la planification du réseau de ZPM dans les régions de l'Atlantique et de l'est de l'Arctique, notamment en nous engageant dans les processus [scientifique] du Secrétariat canadien de consultation scientifique visant à assurer la sélection des valeurs appropriées pour délimiter les zones marines vulnérables à protéger, en agissant à titre d'examinateurs pour orienter l'élaboration de protocoles d'évitement pour les enquêtes scientifiques, en désignant des zones à fermer, en assurant la liaison avec d'autres secteurs de la flottille pour obtenir du soutien relativement aux propositions de fermetures et en travaillant avec nos membres pour appuyer le MPO dans l'atteinte de ses objectifs. Nous avons partagé notre expertise et nos connaissances aux fins de l'élaboration de la méthodologie de conception sous-jacente et nous avons demandé l'avis d'un expert externe pour définir les zones à protéger. Nous avons appuyé les fermetures de zones lorsqu'elles étaient pertinentes et nous avons exigé des changements lorsque nous jugions qu'il était possible d'améliorer les choses ou lorsque certains facteurs liés à l'industrie de la pêche n'avaient pas été bien définis.

2.4 Terminologie et processus simultanés

Le Comité a observé que les termes utilisés par le MPO pour désigner les différentes options ou étapes en matière de conservation marine (p. ex. ZIEB, site d'intérêt, AMCEZ, sanctuaire ou refuge marin et ZPM) semblent causer de la confusion parmi les divers participants à l'étude, et deviennent même une source d'inquiétude et d'angoisse. Par exemple, la Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels (FRAPP) à Shippagan, au Nouveau-Brunswick, s'inquiétait du fait que la Zone de conservation du banc d'Émeraude et du banc Western (zone de croissance de l'aiglefin) a été désignée récemment à titre d'AMCEZ ou sanctuaire marin[132]. Pour les pêcheurs, les conséquences socioéconomiques potentiellement négatives sont semblables que la pêche soit limitée par l'établissement d'une AMCEZ ou d'une ZPM. Pour aider à apaiser les craintes des pêcheurs, Jean Lanteigne, Michel Légère et Lévi Noël de la FRAPP ont proposé au MPO d'organiser à intervalles réguliers une conférence nationale sur les pêches. Une telle conférence donnerait l'occasion aux pêcheurs de communiquer au ministre et au ministère leurs inquiétudes et leurs idées sur l'ensemble des questions touchant l'industrie. De l'avis de la FRAPP, cette conférence contribuerait également à rétablir la confiance entre les pêcheurs et le MPO en permettant aux deux parties de communiquer ensemble.

---

132 MPO, Zone de conservation du banc d'Émeraude et du banc Western (zone restreinte de pêche).

Bien que des objectifs de conservation très précis soient établis pour un grand nombre de zones de protection marine, on suppose souvent que toutes les zones sont sans prélèvement, ce qui peut susciter à tort des inquiétudes au sein de l'industrie de la pêche. Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 7

Que Pêches et Océans Canada s'efforce en priorité de bien préciser en quoi consistent les différentes zones de protection marine et s'assure que les objectifs de conservation de chacune soient bien compris par la communauté locale.

Robert Lewis-Manning, de la Chamber of Shipping of British Columbia, a insisté sur l'importance d'établir la priorité des nombreuses initiatives de conservation qui sont instaurées simultanément pour s'assurer que toutes les parties concernées soient consultées de façon appropriée[133]. Il a aussi mentionné qu'il faut élaborer des solutions adaptées à l'industrie au lieu d'imposer des restrictions. Selon Alan Martin, les problèmes auxquels se butent les diverses parties en ce qui concerne le processus actuel de consultation du MPO découlent du manque de capacité du Ministère à soutenir la participation et à communiquer en temps opportun de l'information[134].

2.5 Améliorations au processus

Le Comité note que le MPO a de la difficulté à communiquer clairement les changements, y compris ceux touchant les limites, qui sont apportés aux ZPM tout ou long du processus d'établissement des zones. Le Ministère ne communique pas non plus de manière transparente les compromis et les solutions de rechange envisagés durant le processus décisionnel. Selon le Comité, le processus d'établissement des ZPM doit être transparent et facile à suivre si l'on veut que la société continue d'appuyer les ZPM.

Le Comité recommande :

Recommandation 8

Que Pêches et Océans Canada publie sur son site Web, pour chaque processus de désignation d'une zone de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*, les échéanciers, les décisions prises à chaque étape, les données scientifiques et autres facteurs ayant éclairé les décisions.

---

133 Robert Lewis-Manning, président, Chamber of Shipping of British Columbia, Témoignages, 9 mai 2017.

134 Alan Martin, directeur, Initiatives stratégiques, Fédération de la faune de la Colombie-Britannique, Témoignages, 13 avril 2017.

Paul Lansbergen a recommandé que le processus de consultation repose sur la recherche d'un consensus permettant de trouver une solution « gagnante pour tous » dans un délai « raisonnable[135] ». Or, à Halifax, Mike Kofahl d'East Coast Environmental Law a dit au Comité que le processus actuel d'établissement des ZPM n'était pas accompagné de mécanismes de médiation et de résolution de conflits favorisant l'atteinte d'un consensus. Expliquant que la Grande barrière de corail en Australie est un « exemple flagrant de ce qu'il ne fallait pas faire en concevant les ZPM », Dan Edwards a indiqué :

> Si on prend l'exemple de l'Australie, il a fallu attendre bien après le début du processus pour qu'un cadre de rajustement structurel de règlement des différends pour la Grande Barrière de corail soit mis au point, et les autorités y ont ensuite injecté de l'argent quand elles ont constaté qu'elles n'avaient pas d'autre choix parce que la mise en œuvre avait été très mal exécutée. Il est préférable pour un gouvernement d'établir dès le départ un cadre de référence. Cela vous permet d'établir un bien meilleur processus dans le cadre duquel les gens se sentent en sécurité, et le cadre décisionnel partagé est beaucoup plus acceptable en fin de compte. En procédant de la sorte, vous devez reconnaître que le pouvoir discrétionnaire ministériel et que la prérogative décisionnelle du gouvernement demeurent en vigueur, mais que vous faites votre possible pour établir un consensus sur la meilleure façon de procéder en ce qui concerne, par exemple, des ZPM[136].

Le Comité recommande :

Recommandation 9

Que, dans le cadre du processus de désignation d'une zone de protection marine en vertu de la *Loi sur les océans*, Pêches et Océans Canada envisage de mettre en place des mécanismes de médiation et de résolution des différends afin de favoriser l'atteinte d'un consensus.

Don Krusel a indiqué que les représentants de l'industrie qui assistent aux consultations sont souvent surpassés en nombre par les participants d'autres groupes (comme les groupes autochtones et les organisations environnementales non gouvernementales)[137]. Il a toutefois reconnu l'importance d'obtenir la participation de toutes les parties aux réunions conjointes pour que chaque groupe ait la possibilité de comprendre les perspectives des autres participants. D'ailleurs, Robert Lewis-Manning a recommandé

---

135 Paul Lansbergen, président, Conseil canadien des pêches, Témoignages, 30 janvier 2018.

136 Dan Edwards, directeur exécutif, Area A Crab Association, Témoignages, 28 septembre 2017.

137 Don Krusel, président et chef de la direction, Administration portuaire de Prince Rupert, Témoignages, 9 mai 2017.

que d'autres ministères fédéraux (comme Transports Canada) participent d'entrée de jeu au processus[138].

Gerry Kristianson a également parlé de l'intégration de toutes les parties dès le début du processus de consultation du MPO[139]. Il a proposé d'inclure les représentants des secteurs de la pêche récréative et commerciale et des organisations environnementales au niveau 2[140] des consultations en Colombie-Britannnique. Généralement, ces consultations ne concernent que les groupes autochtones et le MPO. Étant donné que les groupes non autochtones ne sont consultés qu'après la conclusion d'un accord au niveau 2, Gerry Kristianson a indiqué que le Ministère se retrouve dans une « position ingrate » :

> S'il [le gouvernement] souhaite modifier une décision prise de concert avec les Premières Nations, il est accusé de trahir le processus de négociation mené de bonne foi au niveau 2. Cependant, ceux d'entre nous qui étaient absents au niveau 2 n'aiment pas se faire imposer des ententes dans lesquelles ils n'ont pas eu leur mot à dire, c'est évident.

Bruce Watkinson, de la Première Nation Gitxaala à Prince Rupert, a exprimé un avis différent au Comité au sujet des consultations du niveau 2. Selon lui, il est essentiel à la bonne gestion du processus d'établissement des ZPM de consulter au départ seulement les Premières Nations. La Première Nation Gitxaala a insisté sur l'importance de la place des Premières Nations dans le processus d'établissement de la ZGICNP qui permet aux Premières Nations locales de collaborer entre elles avant les consultations avec le gouvernement fédéral. Bruce Watkinson a également mentionné le rôle essentiel de la table de réconciliation sur les pêches à caractère consensuel à laquelle participe le Canada[141]. Cette table instaure un processus décisionnel de nation à nation entre les collectivités côtières des Premières Nations en Colombie-Britannique et le Canada. Ses participants examinent différents outils de conservation marine qui respectent les usages traditionnels des ressources marines. D'après lui, la réconciliation avec les peuples autochtones en matière de gestion des pêches et de conservation marine ne pourra être obtenue que si le MPO mobilise les Premières Nations dans le cadre d'un processus décisionnel conjoint qui intègre le savoir traditionnel et les données scientifiques et qui respecte le droit autochtone.

---

138 Robert Lewis-Manning, président, Chamber of Shipping of British Columbia, *Témoignages*, 9 mai 2017.

139 Gerry Kristianson, président, Conseil consultatif sur la pêche sportive, *Témoignages*, 16 mai 2017.

140 MPO, Approche de la région du Pacifique concernant la gestion collaborative : Participation des Autochtones à la gestion des pêches.

141 Coastal First Nations, A First Nation Fisheries Reconciliation Table with Canada [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

Le Comité a aussi appris que le Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique appuie également l'idée d'un processus ciblant de manière particulière les Autochtones :

> Les peuples autochtones ne sont pas de simples intervenants, qui partagent les mêmes intérêts juridiques que le secteur privé, la société civile ou les propriétaires fonciers privés. Les peuples autochtones ont des droits et des intérêts protégés par l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce fait doit être reconnu et être énoncé en premier lieu. Tout groupe consultatif national lié aux ZPM doit comporter un processus autochtone correspondant à l'importance de leurs droits et intérêts protégés par la Constitution[142].

Le Secrétariat a également souligné que les peuples autochtones ne forment pas un groupe homogène partageant une « perspective unique » à l'échelle du Canada. Par conséquent, pour être efficace, le processus de consultation concernant un site d'intérêt donné doit s'étendre à l'ensemble des représentants dans la région. De plus, « une consultation véritable des peuples autochtones n'est pas une activité ponctuelle, mais plutôt un processus itératif. Elle suppose un dialogue ouvert à toutes les phases de l'élaboration des lois et des politiques : avant, pendant et après. »

Parlant de l'intégration des connaissances des communautés côtières, Kevin McNamee, de l'Agence Parcs Canada, a rappelé au Comité que le paysage marin n'est pas seulement un paysage naturel :

> C'est aussi un paysage culturel qui est la terre natale d'un peuple depuis des milliers d'années. Il faut donc reconnaître ses systèmes de connaissances – la façon dont ce peuple développe ces connaissances et les applique – pour voir quel genre de tableau de la région on obtient ainsi et, au bout du compte, de quelle façon son tracé sera établi[143].

Ces propos ont été corroborés par George Feltham, qui a indiqué que les ZPM devraient être établies non seulement en fonction des objectifs de conservation de la biodiversité marine, mais aussi en tenant compte des intérêts et des besoins des communautés côtières[144]. Pour minimiser les répercussions socioéconomiques potentiellement négatives des ZPM, le processus de consultation et de prise de décisions concernant les ZPM devrait prendre en compte le savoir et les observations des pêcheurs et des communautés locales, y compris les dirigeants des collectivités. Ces gens connaissent entre autres les zones vulnérables et les habitudes de pêche dans les territoires de

---

142 Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, mémoire, 16 janvier 2018.

143 Kevin McNamee, directeur, Direction de l'établissement des aires protégées, Agence Parcs Canada, *Témoignages*, 24 octobre 2017.

144 George Feltham, pêcheur, Région de Eastport, *Témoignages*, 1er février 2018.

pêche traditionnels et émergents. George Feltham a insisté sur la nécessité d'informer et de sensibiliser le public au sujet des objectifs de conservation et des bienfaits liés aux ZPM, tant pour favoriser l'acceptation sociale que pour créer un sentiment de responsabilité à l'égard de la zone protégée. Ces activités peuvent également contribuer au respect de la réglementation[145].

Le Comité recommande :

Recommandation 10

Qu'en plus de fonder ses décisions sur les données scientifiques, Pêches et Océans Canada tienne compte du fait qu'il est très important d'avoir l'appui des collectivités et des intervenants tout au long du processus d'établissement de zones de protection marine.

Recommandation 11

Que les consultations portant sur la création d'une zone de protection marine incluent le plus possible les intervenants locaux et que l'on s'efforce d'organiser les activités de consultation à des moments permettant au plus grand nombre possible de membres des collectivités autochtones et locales d'y participer. Il faudrait aussi mener à l'appui une initiative ayant pour but de communiquer de manière proactive avec les personnes qui n'ont pas pu participer aux activités de consultation prévues. Ces consultations devraient s'inscrire dans le cadre d'un dialogue continu.

Recommandation 12

Que Pêches et Océans Canada, Environnement et Changement climatique Canada et l'Agence Parcs Canada collaborent en vue de l'adoption de pratiques exemplaires en matière de consultation et de relations avec les collectivités et qu'ils examinent d'autres modèles de processus (p. ex. prise de décisions par voie de consensus plutôt qu'à la majorité; gestion axée sur l'encouragement plutôt que la réglementation, objectif établi en fonction de l'abondance et non la viabilité).

Recommandation 13

Que, dès le début du processus d'établissement des zones de protection marine, on tienne de véritables consultations auprès de tous les intervenants directement concernés par les ressources se trouvant dans les zones, et ce, afin de créer des zones qui sont réellement viables.

---

145 George Feltham, pêcheur, Région de Eastport, *Témoignages*, 1er février 2018.

Recommandation 14

Que, dans le cadre des consultations en vue de la création de zones de protection marine, on accorde une attention particulière aux intervenants locaux dont le soutien et la participation sont essentiels à l'établissement et à la viabilité des zones de protection marine.

3. Période de commentaires du public et projets de règlement

En ce qui concerne le processus de consultation sur la ZPM des récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine-Charlotte, Christina Burridge et Jim McIsaac ont expliqué que le projet de règlement de 2015 publié dans la *Gazette du Canada,* partie I, aux fins de commentaires du public était fondé sur les recommandations d'un comité consultatif créé pour la ZPM, appelé le Comité consultatif sur les récifs d'éponges[146]. Toutefois, par suite des commentaires du public, une version modifiée du règlement a été publiée dans la *Gazette du Canada*, partie II, et c'est cette version qui est entrée en vigueur en février 2017. D'après ces deux témoins, les modifications au règlement proposé par le Comité consultatif ont brimé le travail de collaboration. Pour sa part, le MPO a indiqué dans *la Gazette du Canada*, partie II :

> [E]n tenant compte des commentaires reçus au cours de la publication préalable, qui en appellent à une protection plus accentuée dans la ZPM, et en se fondant sur les avis scientifiques qui n'étaient pas disponibles durant le processus de consultation sur la ZPM de 2010 et 2011, le Ministère a décidé de limiter encore davantage les activités de pêche dans la ZGA [zone de gestion adaptive] et la ZVGA [zone verticale de gestion adaptative] dans le cadre d'une approche plus prudente[147].

Gerry Kristianson a fait écho aux préoccupations exprimées par Christina Burridge et Jim McIsaac. Il a recommandé au MPO de mettre en place des mesures pour que les règlements proposés par des comités consultatifs ayant obtenu un consensus ne soient pas minés par des « campagnes de relations publiques[148] ». À Prince Rupert, les pêcheurs commerciaux rencontrés par le Comité ont exprimé les mêmes inquiétudes que Gerry Kristianson et ont remis en question le bien-fondé de leur participation au processus consultatif du MPO.

---

146 Christina Burridge, directrice exécutive, B.C. Seafood Alliance, et Jim McIsaac, directeur général, B.C. Commercial Fishing Caucus, *Témoignages*, 11 mai 2017.

147 Gouvernement du Canada, « Règlement sur les zones de protection marine des récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine-Charlotte », *Gazette du Canada*, Partie II, 22 février 2017.

148 Gerry Kristianson, président, Conseil consultatif sur la pêche sportive, *Témoignages*, 16 mai 2017.

B. Rôle de la science : Assurer la prise de décisions fondées sur les données scientifiques

Rodolphe Devillers a recommandé au MPO de « revoir la façon dont il intègre les conseils scientifiques pour exiger une évaluation scientifique systématique des zones proposées et des plans de gestion avant la création d'une nouvelle ZPM[149] ». Il a ajouté que « le rôle de la science est actuellement compartimentalisé en fonction des différentes étapes du processus de planification du réseau des ZPM, ce qui fait en sorte que le choix des ZPM a peut-être été étayé par des données scientifiques à un moment donné, tout en n'étant plus scientifiquement juste au bout du processus ». Même si des conseils scientifiques servent à délimiter initialement le site d'intérêt, Rodolphe Devillers signale que :

> Les modifications des limites du site d'intérêt qui ont découlé des consultations auprès des intervenants ont été caractérisées par l'absence complète de confirmation scientifique que ces changements ne compromettraient pas la capacité de la ZPM d'atteindre ses objectifs en matière de conservation.

Natalie Ban a également souligné qu'il « est crucial de vérifier les limites révisées des ZPM afin que les objectifs de la biodiversité puissent tout de même être atteints[150] ». Pour ces raisons, Rodolphe Devillers a suggéré que l'on exige une dernière évaluation scientifique de toutes les ZPM avant de procéder à leur désignation. Selon lui, une telle évaluation « devrait être rendue publique dans un rapport scientifique du MPO, et il conviendrait aussi de reconnaître explicitement les compromis faits durant les consultations auprès des intervenants ». Il a également mentionné qu'il y a un manque d'expertise socioéconomique au MPO dans le contexte de la planification de la conservation marine.

De l'avis de Dwan Street, les décisions fondées sur des données probantes doivent prendre en compte « non seulement les données scientifiques, mais l'expérience de ceux qui travaillent sur l'océan et connaissent l'écosystème : les pêcheurs[151] ». Elle a ajouté :

> À Terre-Neuve-et-Labrador, nous sommes actuellement témoins d'un changement dans l'écosystème qui entraîne la réapparition d'espèces sur lesquelles les pêcheurs ne comptaient plus depuis des décennies. Nous devons nous assurer que les régimes de

149 Rodolphe Devillers, professeur, département de géographie, Université Memorial de Terre-Neuve, à titre personnel, *Témoignages*, 15 juin 2017.

150 Natalie Ban, professeure adjointe, École d'études environnementales, Université de Victoria, à titre personnel, *Témoignages*, 11 mai 2017.

151 Dwan Street, coordonnatrice de projets, Fish, Food and Allied Workers, *Témoignages*, 28 septembre 2017.

> pêche traditionnels et historiques, ainsi que les connaissances qui en découlent, soient pris en compte de façon à ne pas limiter les occasions futures.

Le Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et l'Association canadienne des producteurs de crevettes étaient d'accord avec Dwan Street :

> Sans tenir compte des zones qui appuyaient d'importantes activités de pêche sur le plan économique dans le passé, nous risquons de perdre l'accès à ces zones, car nous avons omis de les prendre en considération dans notre conception initiale de zones fermées. Par conséquent, nous empêchons probablement la prochaine génération de pêcheurs de gagner leur vie grâce à la pêche et de soutenir les nombreuses communautés rurales où ils vivent[152].

Compte tenu de ces témoignages, le Comité recommande :

Recommandation 15

Que les zones de protection marine soient créées en se fondant sur des objectifs clairs et les données scientifiques les plus probantes, ou, lorsque la situation est urgente, en se fondant sur le principe de la précaution, tout en tenant compte du savoir traditionnel des communautés autochtones et des pêcheurs locaux qui mènent depuis longtemps des activités dans la zone.

Recommandation 16

Que les zones de protection marine soient établies en fonction d'objectifs clairement définis, tels que des cibles en matière de biodiversité qui peuvent être mesurées et évaluées de manière continue pour déterminer l'efficacité de chacune des zones de protection marine.

Recommandation 17

Que le savoir des communautés locales et autochtones soit combiné aux données scientifiques disponibles en vue de déterminer les objectifs, la composition, les activités permises et les caractéristiques d'une zone de protection marine.

Recommandation 18

Que, conscient des défis possibles d'interprétation que risque de soulever l'application du principe de précaution, le gouvernement du Canada reconnaisse que ce principe ne peut remplacer ni les données scientifiques ni le processus de consultation et d'évaluation scientifique éprouvé du Canada.

---

152 Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond et Association canadienne des producteurs de crevettes, Mémoire, 2 février 2018.

C. Normes de protection : Assurer les bienfaits de la biodiversité marine

Bien que les règlements visent à soutenir les objectifs de conservation propres à chaque ZPM, le Comité a entendu des vues très différentes sur les activités permises dans les ZPM. Par exemple, à Tuktoyaktuk, les membres du comité local des chasseurs et des trappeurs (John Noksana Sr., Charles Pokiak, Lennie Emaghok et Eileen Jacobson) s'opposaient à l'exploitation du gaz et du pétrole de même qu'au tourisme dans la ZPM Tarium Niryutait, y voyant une menace pour les bélugas. Comme l'ont expliqué des pêcheurs inuvialuits locaux, « même le son d'un kayak peut chasser un béluga ». Le Comité a toutefois eu l'impression que l'Inuvialuit Regional Corporation (IRC) était plus ouverte à la possibilité d'activités industrielles dans la même zone.

Pour offrir une plus grande certitude aux utilisateurs des océans, Linda Nowlan, de la West Coast Environmental Law Association, a réclamé l'établissement de normes de protection minimales grâce aux mesures suivantes :

- Établir des interdictions générales pour remplacer l'approche actuelle au cas par cas.
- Obliger l'affectation d'une catégorie de l'UICN à chaque ZPM pour améliorer la gestion des ZPM.
- Faire de l'intégrité écologique l'objectif premier des ZPM et établir des échéanciers[153].

Rashid Sumaila, Paul Crowley, Bill Wareham et Susanna Fuller ont également préconisé l'établissement de normes de protection minimales. Selon eux, ces normes sont nécessaires pour interdire les activités les plus dommageables pour la biodiversité marine : les activités gazières et pétrolières, l'exploration minière sous-marine, le rejet de déchets dans les océans et les pêches à l'échelle industrielle[154]. À Gaspé, le Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie a également parlé au Comité des effets « destructeurs » de la pêche au chalut de fond. Selon la West Coast Environmental Law Association, l'approche au cas par cas adoptée par le Canada pour établir des règlements en fonction des objectifs de conservation d'une ZPM en

153 Linda Nowlan, avocate-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association, *Témoignages*, 2 mai 2017.

154 Paul Crowley, vice-président, Programme Arctique, Fonds mondial pour la nature-Canada, *Témoignages*, 8 juin 2017.

particulier fait en sorte que « les régimes de protection et de réglementation [...] manquent d'uniformité[155] ».

De l'avis de Sabine Jessen de la Société pour la nature et les parcs du Canada, l'absence de normes de protection fait en sorte qu'« on doit négocier chaque activité pour chaque AMP [aire marine protégée], même si l'activité pourrait aller directement à l'encontre des objectifs de conservation de l'AMP[156] », ce qui a pour effet de prolonger les processus de consultation et d'attiser les conflits entre les différentes parties.

En outre, d'après Susanna Fuller, les zones de protection centrale (soit celles où les prélèvements sont interdits) devraient couvrir 75 % des ZPM[157]. Natalie Ban a également soulevé l'importance des zones sans prélèvement : « les ZPM où les activités d'extraction, de pêche et autres sont autorisées dans une certaine mesure, sont moins efficaces pour la conservation de la biodiversité que les zones entièrement protégées[158] ». Au moment de la rédaction du présent rapport, 5 des 11 ZPM établies en vertu de la *Loi sur les océans* comportaient des zones sans prélèvement. Phil Morlock a toutefois fait valoir que les zones sans prélèvement – soit l'outil de conservation le plus restrictif – ne devraient être envisagées que lorsque des données scientifiques prouvent que la pêche récréative constitue une menace claire à la durabilité des ressources halieutiques, et dans la mesure où d'autres mesures de gestion des pêches ont échoué[159]. George Feltham a aussi affirmé que les zones sans prélèvement devraient reposer sur une entente « réaliste » avec tous les autres utilisateurs marins[160].

Le Comité recommande ce qui suit :

Recommandation 19

Que des normes minimales applicables aux zones de protection marine soient établies au cas par cas, en tenant compte des besoins et des intérêts liés à l'écologie et à la biodiversité, ainsi qu'aux gens et aux économies qui dépendent des ressources.

---

155 West Coast Environmental Law, mémoire intitulé Associer science et loi : Normes de protection minimales pour les zones de protection marine du Canada, mai 2017.

156 Sabine Jessen, conseillère nationale, Programme des océans, Société pour la nature et les parcs du Canada, *Témoignages*, 30 janvier 2018.

157 Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine, Centre d'action écologique, *Témoignages*, 11 avril 2017.

158 Natalie Ban, professeure adjointe, École d'études environnementales, Université de Victoria, à titre personnel, *Témoignages*, 11 mai 2017.

159 Phil Morlock, président du Comité des affaires gouvernementales, Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive, *Témoignages*, 2 mai 2017.

160 George Feltham, pêcheur, Région de Eastport, *Témoignages*, 1er février 2018.

De nombreux témoins ont indiqué que les catégories de l'UICN devraient être intégrées de manière plus officielle au processus de désignation des ZPM du Canada. Entre autres, la West Coast Environment Law Association soutenait qu'une telle intégration « encouragerait aussi une meilleure gestion interne uniforme. En outre, cela permettrait de respecter les obligations internationales en matière de production de rapports[161] ». Gerry Kristianson a toutefois expliqué que ces catégories n'avaient pas été jugées appropriées dans le cas des aires de protection de Haida Gwaii[162]. Il a expliqué que la situation dans cet archipel est unique et il a recommandé l'application de définitions « propres au Canada » aux fins de gestion de cette zone.

D. Reconnaître les zones de conservation autochtones et communautaires

Susanna Fuller a recommandé que le gouvernement fédéral encourage et facilite l'établissement de zones de protection autochtones et locales[163]. À son avis, le savoir des collectivités côtières peut jouer un rôle important dans l'atteinte des objectifs de conservation marine du Canada. Elle a mentionné que certaines collectivités de la Nouvelle-Écosse ont déjà entamé un processus visant à établir des zones de protection en concluant des accords informels entre les différents organismes de pêche. À son avis, le leadership des collectivités et leur sentiment de responsabilité peuvent aussi jouer un rôle essentiel en vue de la concrétisation des avantages attendus des ZPM. À Halifax, Roger Hunka du Maritime Aboriginal Aquatic Resources Secretariat a parlé du processus de planification de la gestion de la zone Eastern Shore Islands en Nouvelle-Écosse. Ce processus permet aux collectivités locales (en collaboration avec le gouvernement provincial) d'identifier les zones de protection importantes et de déterminer les activités acceptables dans ces zones.

Encourager les initiatives locales de création de zones de conservation peut aussi avoir un effet positif sur les efforts de consultation nécessaires à l'acceptation sociale. Comme l'a indiqué Randy Jenkins du MPO :

> À mon avis, si une zone ou un problème a déjà été cerné par l'industrie des pêches ou la population en général et que les gens y sont favorables et qu'ils réclament d'autres mesures pour protéger la zone ou les espèces, il est juste de dire que ces mesures

---

161 West Coast Environmental Law, mémoire intitulé Associer science et loi : Normes de protection minimales pour les zones de protection marine du Canada, mai 2017.

162 Gerry Kristianson, président, Conseil consultatif sur la pêche sportive, *Témoignages*, 16 mai 2017.

163 Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine, Centre d'action écologique, *Témoignages*, 11 avril 2017.

> seront probablement les plus efficaces et les plus faciles à mettre en place. Cela ne signifie pas que les autres mesures ne pourraient pas l'être aussi. Cela signifie peut-être seulement que beaucoup plus de consultations seront nécessaires pour en arriver à l'aboutissement du projet si les collectivités et les groupes d'utilisateurs ne connaissent pas déjà le plan[164].

Dwan Street a présenté au Comité la ZPM d'Eastport comme étant l'un des nombreux exemples d'initiatives lancées par les pêcheurs pour protéger la biodiversité marine. Selon elle, « [c]ette approche collaborative – qui tient compte du savoir traditionnel et local des pêcheurs ainsi que de leur expérience et les fait participer au processus – est essentielle si nous souhaitons aborder la protection marine de façon à ce qu'elle profite à nos écosystèmes et à nos collectivités pendant des générations[165] ». George Feltham a souligné que la participation et le sentiment de responsabilité de la collectivité avaient joué un rôle essentiel dans la réussite de la ZPM d'Eastport et l'atteinte des bienfaits escomptés[166]. Donnant l'exemple du « plus grand réseau scientifique de zones de protection marine dans le monde » situé le long des 1 300 km de la côte de la Californie, Mark Carr a fait valoir ce qui suit :

> En Californie, ce sont les intervenants, et non les scientifiques, qui ont déterminé l'emplacement, la taille et les limites des zones de protection marine qui étaient envisagées. Le ministère des pêches et de la faune a notamment donné comme directive d'établir des limites facilement repérables – généralement des lignes droites à partir du littoral, de préférence à partir de repères visibles comme les caps. Il est primordial que l'on tienne compte de ces éléments dans la conception de telle sorte que les gens puissent toujours facilement savoir s'ils se trouvent ou non dans une zone de protection marine[167].

La Commission d'aménagement du Nunavut a informé le Comité qu'elle préparait un Plan d'aménagement du Nunavut[168] pour guider l'utilisation et l'exploitation des ressources sur le territoire, y compris les milieux marins. La Commission estime que les aires de conservation inuites désignées dans ce plan devraient compter en vue de l'atteinte, par le Canada, de l'objectif 11 d'Aichi si ces aires répondent aux critères en matière d'AMCEZ[169]. De plus, la Commission a indiqué que, dans l'Arctique, « certaines

---

164 Randy Jenkins, directeur principal intérimaire, Gestion des ressources intégrées, MPO, *Témoignages*, 6 février 2018.

165 Dwan Street, coordonnatrice de projets, Fish, Food and Allied Workers, *Témoignages*, 28 septembre 2017.

166 George Feltham, pêcheur, Région de Eastport, *Témoignages*, 1er février 2018.

167 Mark Carr, professeur, département d'écologie et de biologie évolutive, Université de la Californie, Santa Cruz, à titre personnel, *Témoignages*, 13 juin 2017.

168 Commission d'aménagement du Nunavut, Plan provisoire d'aménagement du Nanavut.

169 Jonathan Savoy, gestionnaire de la mise en œuvre, Commission d'aménagement du Nunavut, *Témoignages*, 6 juin 2017.

zones uniques sont transitoires et peuvent varier d'année en année ou de saison en saison (les polynies, par exemple) et être non permanentes (comme les glaces marines)[170] ». Par conséquent, la « *Loi sur les océans* devrait expressément reconnaître que de nombreux mammifères marins de l'Arctique dépendent des avant-plages et des glaces marines comme habitat, ce qui signifie que pour protéger adéquatement des zones uniques et des espèces en voie de disparition et des espèces menacées au moyen de ZPM, une protection complémentaire des habitats de ces espèces, sur terre et sur les glaces marines, est nécessaire ». La Commission a recommandé qu'aux fins des ZPM désignées, « la *Loi sur les océans* devrait expressément reconnaître que dans l'océan Arctique, l'eau est souvent gelée et fournit alors un habitat "unique" bien que transitoire. Il est nécessaire de concevoir des ZPM qui peuvent protéger les habitats uniques sur glaces marines des activités de déglaçage sans empêcher leur utilisation par les humains à d'autres périodes ».

Paul Crowley a signalé les recommandations contenues dans le rapport *Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique* produit en mars 2017 par Mary Simon, représentante spéciale de la ministre pour l'Arctique[171]. Au sujet des objectifs de conservation dans l'Arctique, le rapport fait état des recommandations suivantes :

- la reconnaissance officielle des désignations d'aires de planification pour la conservation des terres et des aires marines qui serviront de base pour l'établissement et la réalisation d'un nouvel objectif de conservation ambitieux;
- la mise en place d'un mécanisme juridique afin de reconnaître les aires protégées autochtones;
- la conception d'une nouvelle directive d'orientation fédérale établissant un processus de détermination, de financement et de gestion des aires protégées autochtones;
- le financement à long terme stable des programmes de gardiens des terres et d'intendance des côtes et des aires marines de l'Arctique;
- la reconnaissance officielle des aires protégées autochtones en tant que désignation valable d'aires de conservation dans la catégorie des « autres mesures de conservation acceptables »;

170 Commission d'aménagement du Nunavut, Mémoire, 30 mai 2017.

171 Paul Crowley, vice-président, Programme Arctique, Fonds mondial pour la nature-Canada, Témoignages, 8 juin 2017.

- la création d'un processus de surveillance et d'un plan de gestion dirigés par les Inuits pour toute la zone de la polynie des eaux du Nord (Pikialasorsuaq) et la reconnaissance de la région à titre de zone protégée autochtone[172].

Pour Paul Crowley, la reconnaissance des zones de protection autochtones permettrait aux collectivités de l'Arctique de profiter des retombées économiques issues des emplois locaux créés par la surveillance, la recherche et l'application des règlements[173]. En outre, pour améliorer la protection légale des pêches de subsistance autochtones, Jonathan Savoy a recommandé « d'indiquer dans l'alinéa 35(1)a) de la *Loi sur les océans* que la pêche de subsistance pratiquée par les Autochtones ou Inuits est distincte de la pêche commerciale et non commerciale[174] ». La Commission d'aménagement du Nunavut a ajouté que la « *Loi sur les océans* devrait enchâsser dans la loi la réconciliation avec les peuples autochtones du Canada d'une manière qui manifeste son appui entier et sans réserve de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones plutôt que de s'appuyer sur des lettres de mandat qui peuvent changer avant l'établissement des ZPM[175] ».

Le Comité recommande :

Recommandation 20

Que les zones couvertes par « d'autres mesures de conservation efficaces par zone » soient prises en compte au moment de déterminer la superficie totale des zones de protection.

E. Un processus intégré : La planification marine

Les ZPM sont un moyen de gestion de plus en plus populaire lorsqu'il s'agit d'assurer la conservation de la biodiversité marine à l'échelle mondiale. Dan Edwards a toutefois indiqué que la stratégie actuelle en matière de ZPM est « considérée comme étant une procédure unique, aucunement intégrée de manière significative à l'intérieur d'une structure générale de gouvernance intégrée et écosystémique. En fait, on ignore les organes de gouvernance mixtes existants qui ont été créés pour gérer les biorégions[176] ».

---

172 Affaires autochtones et du Nord Canada, *Un nouveau modèle de leadership partagé dans l'Arctique*, mars 2017.

173 Paul Crowley, vice-président, Programme Arctique, Fonds mondial pour la nature-Canada, *Témoignages*, 8 juin 2017.

174 Jonathan Savoy, gestionnaire de la mise en œuvre, Commission d'aménagement du Nunavut, *Témoignages*, 6 juin 2017.

175 Commission d'aménagement du Nunavut, Mémoire, 30 mai 2017.

176 Dan Edwards, directeur exécutif, Area A Crab Association, *Témoignages*, 28 septembre 2017.

1. Cadres de planification et partenariats

Alan Martin a insisté sur l'importance d'utiliser le bon outil pour obtenir le résultat souhaité en matière de conservation[177]. Il a informé le Comité que la zone du plateau nord de la Colombie-Britannique avait fait l'objet d'efforts de planification coordonnés de la part des gouvernements fédéral et provincial et des collectivités autochtones. Résultat : le cadre régissant la Zone de gestion intégrée de la côte nord du Pacifique (ZGICNP) procure une orientation de haut niveau en matière de planification et de gestion des activités et des ressources marines, notamment pour l'établissement d'un réseau de ZPM. On devrait terminer la planification d'un réseau de ZPM dans la région du plateau nord en mars 2019. Pour Natalie Ban, le processus de planification dans la région constitue une « formidable occasion » d'accélérer l'établissement de ZPM au Canada[178].

Alan Martin a cependant fait remarquer que la nouvelle ZPM des récifs d'éponges siliceuses du détroit d'Hécate et du bassin de la Reine-Charlotte avait été établie à l'écart du cadre relatif à la ZGICNP, et ce, malgré les efforts de planification marine en cours visant le plateau nord de la Colombie-Britannique[179]. Il estime que la création de cette ZPM était motivée par cibles de pourcentage et, parce qu'elle n'est pas intégrée à la ZGICNP, manquait peut-être de « soutien scientifique, communautaire et financier » pour être gérée de manière efficace à long terme.

À Prince Rupert, le Comité a entendu des représentants de la Première Nation Metlakatla (chef Harold Leighton, Ross Wilson, William Beynon, Erin Mutrie, Steve Lehnert, Dave Doolan et Shaun Thomas), et ceux-ci ont dit que le Marine Plan Partnership for the North Pacific Coast[180] constituait un bon modèle de planification de conservation marine que le MPO devrait suivre. Ce plan permet aux Premières Nations et au gouvernement de la Colombie-Britannique de travailler en partenariat, d'égal à égal. La Première Nation Metlakatla s'est dite déçue par l'absence du gouvernement fédéral au processus du Marine Plan Partnership for the North Pacific Coast.

En raison des nombreuses évaluations environnementales réalisées dans la région de Prince Rupert, les représentants des Premières Nations Gitxaala et Metlakatla ont

---

177 Alan Martin, directeur, Initiatives stratégiques, Fédération de la faune de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 13 avril 2017.

178 Natalie Ban, professeure adjointe, École d'études environnementales, Université de Victoria, à titre personnel, *Témoignages*, 11 mai 2017.

179 Alan Martin, directeur, Initiatives stratégiques, Fédération de la faune de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 13 avril 2017.

180 Marine Plan Partnership for the North Pacific Coast [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

indiqué qu'elles, et d'autres collectivités autochtones de la région, avaient mis sur pied d'importantes bases de données scientifiques et de savoir local. Grâce à l'information accumulée, les Premières Nations locales ont été en mesure d'élaborer des plans d'utilisation des secteurs marins et de cerner des sites d'importance écologiques nécessitant une plus grande protection. À leur avis, la planification du réseau de ZPM dans la région devrait tenir compte des données et des priorités en matière de planification marine des Premières Nations. La Première Nation Metlakatla considère par ailleurs qu'il faut combiner les processus de planification marins et côtiers puisqu'ils sont interconnectés.

2. Processus intégrés de planification marine

Jean Lanteigne de la FRAPP et Stephen Woodley ont également parlé de l'importance de l'intégration des ZPM à un cadre de planification marine global. Stephen Woodley a indiqué qu'« [i]l faut créer les zones de protection aux bons endroits pour assurer la conservation, afin que les zones permettent vraiment de protéger la nature. Il ne faut pas simplement créer des zones dans des endroits qui permettent d'éviter les conflits avec les pêcheurs[181] ». Du même avis, Mark Carr a déclaré que les réseaux de ZPM contiguës à des littoraux procurent « une plus grande valeur de conservation, parce que ces zones se trouvent dans des lieux d'exploitation de l'océan et qu'elles sont plus susceptibles de contribuer à la [viabilité] des pêcheries côtières[182] ».
Robert Lewis-Manning a également affirmé que la planification de l'espace marin est particulièrement importante où il y a beaucoup d'activités humaines, par exemple à proximité des ports et des voies maritimes à haut trafic[183] :

> Une absence de planification intégrée et de gestion subséquente des zones où l'activité humaine est élevée pourrait se solder par une occasion manquée d'améliorer un écosystème régional particulier, d'offrir de la prévisibilité à l'égard de l'activité humaine réglementée, comme le transport commercial, et de trouver des stratégies novatrices pour gérer ce développement.

Par conséquent, Robert Lewis-Manning a recommandé que la *Loi sur les océans* soit modifiée « de manière à inclure un motif supplémentaire pour l'établissement d'une zone de protection marine, c'est-à-dire la conservation, la protection et le développement durable des zones côtières où l'activité humaine est élevée, y compris le

---

181 Stephen Woodley, vice-président de la science et de la biodiversité, Commission mondiale sur les aires protégées, Union internationale pour la conservation de la nature, *Témoignages*, 2 mai 2017.

182 Mark Carr, professeur, département d'écologie et de biologie évolutive, Université de la Californie, Santa Cruz, à titre personnel, *Témoignages*, 13 juin 2017.

183 Robert Lewis-Manning, Chamber of Shipping of British Columbia, *Témoignages*, 9 mai 2017.

transport maritime pour appuyer le commerce intérieur et international ». Il a expliqué que si l'on augmente la protection dans les secteurs à haute activité anthropique, ceux-ci pourront alors faire l'objet « d'un examen scientifique approprié et [...] recevoir les ressources nécessaires, y compris une analyse comparative des effets cumulatifs ».

Brian Clark a fait remarquer qu'il y « a un manque de processus clairs en matière de planification intégrée des côtes qui pousse les promoteurs à élaborer des stratégies sans informations externes. Quelles sont les zones interdites? Quels sont les seuils en matière d'impact?[184] » Tout comme Robert Lewis-Manning, il a réclamé des « plans précis pour les zones côtières où l'activité industrielle est élevée ». Selon lui, il est possible « d'incorporer les zones de protection marine à un plan de durabilité régional en appui à un programme efficace d'évaluation environnementale ».

Par ailleurs, Don Krusel et Ken Veldman de l'Administration portuaire de Prince Rupert ont recommandé que l'on tienne compte de la délimitation de voies maritimes désignées au début du processus de planification de l'espace marin. Cet exercice permettrait non seulement de fournir plus de certitude aux promoteurs de projets dans la région, mais aussi d'accroître la sécurité marine en concentrant géographiquement les ressources d'aide à la navigation et le trafic maritime. Don Krusel a fait valoir qu'en cas de changement dans le mouvement d'espèces marines, il serait possible de modifier le trafic maritime à l'intérieur des voies de navigation désignées. Bruce Watkinson et Caroline Butler, de la Première Nation Gitxaala, ont toutefois indiqué que concevoir les ZPM en évitant les voies maritimes désignées n'est pas la bonne approche. À leur avis, les activités humaines devraient plutôt être planifiées en tenant compte des objectifs de conservation de chacune des ZPM.

Le Comité recommande :

Recommandation 21

Que, dans la mesure du possible, les zones de protection marine soient situées et définies de manière complémentaire aux autres zones de protection marine ainsi qu'aux zones de conservation côtières et continentales, de manière à créer un réseau qui favorise la biodiversité et la protection des habitats.

F. Application des règlements et gestion

Alan Martin, Michel Richard et Phil Morlock ont tous indiqué au Comité que la surveillance et l'application des règlements sont essentielles au maintien de

184 Brian Clark, conseiller en environnement, Pacific NorthWest LNG, *Témoignages*, 6 juin 2017.

l'acceptation sociale des ZPM. Selon Alan Martin, « l'appui social à l'égard du système diminuerait rapidement si la réglementation n'était pas respectée[185] ».

Stephen Woodley a parlé d'une étude réalisée en 2014[186], dans laquelle on concluait ceci : « on ne peut pas distinguer, d'un point de vue écologique, bon nombre de ZPM des zones de pêche. Il n'y a pas de différence pour la simple raison que les ZPM ne sont des ZPM que de nom[187] ». En fait, « 79 % de l'échantillon mondial de zones protégées ne respectaient pas les seuils d'une gestion de base. Il n'y avait pas suffisamment d'employés sur place. Le financement n'était pas là. Il n'y avait pas d'activité de contrôle et ainsi de suite. Les lacunes en matière de dotation et de financement étaient les principaux prédicteurs des résultats en matière de conservation ». Malgré ces lacunes de gestion, Stephen Woodley a indiqué que 71 % des ZPM évaluées aboutissent encore à des résultats positifs substantiels. Les ZPM au Royaume-Uni illustrent également qu'il est important d'appliquer les règlements pour obtenir les résultats recherchés. Depuis l'adoption de la Marine and Coastal Access Act en 2009, la superficie couverte par les ZPM est passée de 6 % à plus de 20 % des eaux du pays. Callum Roberts a toutefois critiqué le réseau de ZPM du Royaume-Uni, affirmant qu'il s'agit du « réseau de parcs sur papier le plus élaboré au monde » puisqu'il est virtuellement impossible d'appliquer la réglementation[188].

Sean Cox a signalé que si les ZPM ne sont pas bien surveillées et que les règles n'y sont pas bien appliquées, l'importante biomasse qui s'y trouve pourrait encourager la pêche illégale d'espèces de grande valeur, comme l'ormeau, la morue charbonnière et le flétan. Natalie Ban a également indiqué que, sur la côte du Pacifique, de nombreux pêcheurs récréatifs admettent avoir pêché illégalement dans les aires de conservation des sébastes parce qu'ils ne connaissaient pas l'existence des aires de conservation et leurs limites[189]. L'application des règlements, la sensibilisation et l'éducation ont donc été définies comme des éléments essentiels au respect et à l'application des règlements. Il semble toutefois au Comité que la pêche illégale dans les aires protégées par des navires commerciaux ne suscite pas beaucoup d'inquiétudes. Natalie Ban et Bruce Turris ont expliqué que la présence d'observateurs à bord des bateaux de pêche commerciale

185 Alan Martin, directeur, Initiatives stratégiques, Fédération de la faune de la Colombie-Britannique, *Témoignages*, 13 avril 2017.

186 G. J. Edgar et coll., « Global conservation outcomes depend on marine protected areas with five key features », *Nature*, vol. 506, 2014, p. 216 à 220 [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

187 Stephen Woodley, vice-président de la science et de la biodiversité, Commission mondiale sur les aires protégées, Union internationale pour la conservation de la nature, *Témoignages*, 2 mai 2017.

188 Callum Roberts, professeur de conservation marine, département de l'environnement, Université de York, à titre personnel, *Témoignages*, 18 mai 2017.

189 Natalie Ban, professeure adjointe, École d'études environnementales, Université de Victoria, à titre personnel, *Témoignages*, 11 mai 2017.

ainsi que les systèmes de surveillance des navires permettent d'assurer le respect des règlements[190]. La Première Nation Gitxaala partageait ce point de vue, mais elle était grandement préoccupée par l'absence de reddition de comptes pour ce qui est de la pêche récréative en Colombie-Britannique[191]. Pour cette Première Nation, les zones de protection marine, si elles sont bien gérées et que les règles y sont appliquées, sont un moyen d'atténuer les incidences de la pêche sportive sur son territoire.

La capacité du MPO d'assurer l'application efficace des règlements dans les ZPM a aussi été soulevée par les collectivités inuvialuites à Inuvik, à Paulatuk et à Tuktoyaktuk. Des témoins ont dit au Comité que le bureau du MPO responsable de l'application des règlements le plus près est situé à Yellowknife, soit à des milliers de kilomètres. Des membres des collectivités d'Inuvik et de Tuktoyaktuk ont exprimé des préoccupations et ont dit craindre les menaces pour les ressources marines locales créées par l'ouverture de l'autoroute reliant Inuvik à Tuktoyaktuk. À leur avis, cette autoroute amènera des pêcheurs étrangers à la région, ce qui créera une nouvelle pression sur la pêche. Par conséquent, Gerald Inglangasuk de la Fisheries Joint Management Committee a réclamé une augmentation de la capacité d'application des règlements dans la région de la mer de Beaufort et a proposé la mise en place d'un programme de gardiens autochtones semblable au programme Coastal Guardian Watchmen Network le long de la côte en Colombie-Britannique[192]. À son avis, la surveillance et l'application des règlements par les collectivités permettront de mieux gérer les ZPM.

Selon Connie Blakeston, du bureau du MPO à Inuvik, le peu d'activités d'application des règlements dans l'Arctique de l'Ouest pourrait être attribuable au fait que, selon les analyses, les activités illégales dans la région ne représentent qu'un faible risque. Compte tenu de la capacité restreinte du Ministère, il a été décidé d'investir dans l'accroissement de la capacité d'application des règlements dans les zones plus critiques. Duane Smith a toutefois dit au Comité que les collectivités inuvialuites rechigneront à établir de nouvelles ZPM dans la région en l'absence d'une capacité d'application adéquate et du financement nécessaire pour la surveillance et la recherche dans les ZPM existantes. Le Paulatuk Hunters and Trappers Committee a aussi insisté sur l'importance de faire participer les collectivités locales à la collecte et à l'analyse des données dans le cadre des plans de gestion des ZPM.

---

190 Bruce Turris, directeur adjoint, Canadian Groundfish Research and Conservation Society, BC Seafood Alliance, *Témoignages*, 11 mai 2017.

191 Première Nation Gitxaala, Mémoire, 24 novembre 2017.

192 Coastal First Nations, Guardian Watchmen Programs Overview [DISPONIBLE EN ANGLAIS SEULEMENT].

À Prince Rupert, les membres du Comité ont entendu Bill Shepert de la Bande Lax Kw'alaams qui a dit que les liens entre les agents de conservation du MPO et les membres de la bande avaient été « désagréables » par le passé, ce qui nuisait à l'efficacité des initiatives de conservation locales en cours. Pour sa part, Bruce Watkinson de la Première Nation Gitxaala a proposé des patrouilles conjointes avec les gardiens des Premières Nations pour accroître la capacité restreinte d'application des règlements du MPO dans la région. Selon des pêcheurs commerciaux rencontrés par le Comité à Prince Rupert, le manque de ressources pour la recherche scientifique et l'application des règlements au sein du MPO ont mené ce dernier à adopter une approche « plus que prudente », ce qui nuit à l'industrie de la pêche commerciale. Pacific Wild a formulé les observations suivantes :

> Les programmes de gardiens de la côte sont très actifs pour surveiller les activités humaines sur les eaux de même que la santé biologique de nombreuses espèces et de nombreux écosystèmes. Ces gardiens sont les premiers répondants lorsqu'on découvre une baleine en détresse, lorsqu'on détecte des déversements de carburant et bien d'autres incidents. Ils veillent également au respect des zones désignées fermées par les Autochtones. Ces programmes auront besoin d'un budget fortement accru afin de s'acquitter de leurs fonctions de sensibilisation, de contrôle, de conformité et de respect des ZPM. Les agents d'exécution locaux du MPO sont habituellement en poste pendant deux ans avant d'accepter une autre affection dans une zone moins éloignée. Leurs connaissances de l'écologie, de la culture et des enjeux de conservation dans la zone sont donc assez souvent limitées[193].

Sur la côte Est, Maria Recchia de la Fundy North Fishermen's Association a ajouté que l'application des règlements en matière de conservation dans la région de North Fundy s'est avérée problématique en raison du manque actuel de ressources[194]. Il faudra accroître la capacité d'application lorsque de nouvelles zones seront établies, et c'est là une source de préoccupation. Comme l'a noté le Comité, de nombreuses collectivités et associations de pêcheurs souhaitent collaborer plus étroitement avec le MPO en participant à des activités d'application des règlements ou de collecte de données scientifiques durant leur pêche. Chef Manon Jeannotte de la Nation Micmac de Gespeg, par exemple, a souligné l'importance du savoir traditionnel et de la participation communautaire dans le contexte de la surveillance des ZPM. La Cape Breton Fish Harvesters Association a proposé de faire appel au tout nouveau Fond des pêches de l'Atlantique[195] pour financer les activités de surveillance des écosystèmes des communautés côtières et évaluer l'efficacité des ZPM qui ont été établies.

---

193 Pacific Wild, Mémoire, 24 janvier 2018.

194 Maria Recchia, directrice exécutive, Fundy North Fishermen's Association, *Témoignages*, 23 novembre 2017.

195 MPO, Fonds des pêches de l'Atlantique.

Pour renforcer la capacité d'application des règlements du MPO, Kim Juniper d'Ocean Networks Canada a proposé un resserrement de la collaboration entre le MPO et les universités. Il a déclaré ce qui suit :

> Ma collaboration avec le MPO sur la surveillance de la zone de protection marine Endeavour a été très enrichissante. J'ai toutefois constaté que le MPO n'est pas en mesure de faire un suivi régulier du réseau existant de zones de protection marine sans l'aide de chercheurs universitaires. C'était un partenariat très réussi, mais il faudra poursuivre le travail à l'avenir.
>
> C'est particulièrement important dans le cas des zones de protection marine des grands fonds marins, où nous avons essentiellement besoin de submersibles robotisés pour inspecter et échantillonner les lieux. À bien des égards, la majeure partie de la biodiversité que nous essayons de protéger au moyen de ces zones se trouve sur le plancher océanique, et non pas dans la colonne d'eau. Il s'agit à bien des égards de l'endroit le moins accessible des sites en eau profonde[196].

Par conséquent, le Comité recommande :

Recommandation 22

Que les zones de protection marine soient gérées selon un cadre de gestion adaptative et que les communautés autochtones et les pêcheurs des régions avoisinantes jouent un rôle important et continu en matière de collecte de données et de surveillance de la conformité aux règlements.

Recommandation 23

Que, puisque l'application de la réglementation est essentielle à la réussite des zones de protection marine, l'on se dote d'un plan de financement cohérent et durable tenant compte des moyens requis, tant en personnel qu'en ressources, pour veiller au respect de cette réglementation.

La collectivité de Paulatuk et Maya March, gestionnaire du parc national Tuktut Nogait, ont souligné que la gestion coopérative de l'Agence Parcs Canada constituait, pour le MPO, un bon modèle à suivre pour faire avancer sa stratégie de conservation marine. L'Agence et le conseil de gestion coopératif local travaillent de façon à obtenir des consensus et à assurer l'intégration des données tant scientifiques que traditionnelles aux décisions concernant la gestion du parc national. Maya March a souligné qu'au sein du conseil de cogestion, la collectivité de Paulatuk a un poids décisionnel égal à l'Agence Parcs Canada sur la façon de gérer le parc. Eli Enns, de l'Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas Consortium, a aussi dit appuyer ce

196 Kim Juniper, chef scientifique, Ocean Networks Canada, *Témoignages*, 24 octobre 2017.

modèle[197]. Il a expliqué que l'Agence n'utilise plus le langage « désuet » de consultation et d'engagement, mais a établi de véritables partenariats avec les peuples autochtones. Par exemple, l'Agence a mis sur pied des cercles consultatifs autochtones qui orientent l'établissement et la gestion des parcs nationaux. Eli Enns a également souligné qu'il est important de changer le discours utilisé lors du processus de création de ZPM avec les collectivités autochtones. Il ne faut plus se « contenter de consultations et d'accommodements » avec les peuples autochtones, mais plutôt annoncer « son intention de collaborer avec eux en partenariat et d'attendre, dans la relation avec eux, le moment où on peut obtenir leur consentement ».

Rob Prosper a décrit en ces termes les conseils de cogestion de l'Agence Parcs Canada :

> [I]ls cherchent à établir une relation axée sur la collaboration; les accords sur le règlement des revendications territoriales rendent obligatoire la constitution de tels conseils; les organisations autochtones y nomment elles-mêmes leurs représentants; le gouvernement fournit une aide financière et des services de secrétariat; les conseils travaillent de plus en plus selon le principe du consensus, c'est-à-dire qu'ils règlent eux-mêmes leurs différends; et chaque conseil joue un rôle important dans l'élaboration d'un plan directeur[198].

À Halifax, Roger Hunka a également souligné qu'il faut la pleine participation des communautés côtières pour assurer l'efficacité d'un processus de gestion des ZPM. Un tel processus doit être mené en collaboration avec les organes existants de gestion des océans et des ressources aquatiques si l'on veut obtenir les bienfaits escomptés des ZPM. Roger Hunka a rappelé que ces organes ont été créés dans le cadre du Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques[199] du MPO pour aider les groupes autochtones à participer aux processus consultatifs et décisionnels concernant la gestion des océans et des ressources aquatiques. Le Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique a ajouté qu'il faudrait ajouter d'autres objectifs à ce programme pour s'assurer d'appuyer la participation des peuples autochtones à toutes les étapes du processus de création des ZPM[200].

Le Comité recommande :

---

197 Eli Enns, coordonnateur régional, Amérique du Nord, Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas Consortium, *Témoignages*, 6 juin 2017.

198 Rob Prosper, vice-président, Établissement et conservation des aires protégées, Agence Parcs Canada, *Témoignages*, 24 octobre 2017.

199 MPO, Programme autochtone de gestion des ressources aquatiques et océaniques.

200 Secrétariat du Congrès des chefs des Premières Nations de l'Atlantique, Mémoire, 16 janvier 2018.

Recommandation 24

Que le gouvernement fédéral élargisse le travail de coopération de l'Agence Parcs Canada, de Pêches et Océans Canada et d'autres ministères afin qu'ils puissent échanger de l'information sur les pratiques exemplaires éprouvées en matière d'établissement de zones de protection marine dans le Nord-Ouest du Canada.

CONCLUSION

De l'avis du Comité, la conservation de la biodiversité marine est une priorité tant sur le plan environnemental que sur le plan socioéconomique. La création de ZPM efficaces est un moyen de prévention essentiel s'inscrivant dans la stratégie globale de gestion des océans du Canada. Dans ses rapports de 2017 sur la pêche au saumon dans l'Atlantique et la pêche à la morue à Terre-Neuve-et-Labrador, le Comité a convenu à l'unanimité qu'il faut miser sur une approche prudente en matière de gestion des océans pour assurer la santé des océans ainsi que des pêches durables maintenant et dans l'avenir[201]. Le Comité est encouragé par les progrès réalisés à ce jour par le Canada en vue de l'atteinte de ses objectifs de conservation marine. Il estime toutefois qu'il est possible d'améliorer le processus utilisé par le MPO pour délimiter et établir les ZPM en vertu de la *Loi sur les océans* et faire en sorte que les ZPM qui sont établies soient efficaces et procurent les bienfaits escomptés.

Le Comité note que l'accès aux ressources marines vivantes est important pour la viabilité des collectivités autochtones et côtières. À son avis, le MPO doit tenir compte de manière transparente de ce facteur et en faire un élément central du processus décisionnel relatif aux ZPM. Malheureusement, la présente étude n'a pas permis d'établir clairement les effets socioéconomiques des ZPM sur les collectivités côtières dont la subsistance dépend des océans. Les témoignages ont fait ressortir que le processus de création de ZPM peut causer des conflits importants, une perte de confiance et de la résistance si l'on ne tient pas compte des facteurs sociaux, économiques et culturels. Cela peut aussi faire en sorte que les ZPM qui sont créées ne sont pas aussi efficaces qu'elles pourraient l'être. Il est donc essentiel de faire participer les collectivités autochtones et côtières aux processus décisionnels qui ont une incidence sur leur accès à des espaces marins adjacents.

Par ailleurs, le Comité estime que les décisions relatives à la gestion des océans doivent non seulement reposer sur des données scientifiques solides, mais aussi tenir compte

201 Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *La pêche à la morue du Nord à Terre-Neuve-et-Labrador : mettre le cap sur un nouvel avenir durable*, mars 2017, p. 24. Voir aussi : Chambre des communes, Comité permanent des pêches et des océans, *Saumon sauvage de l'Atlantique dans l'Est du Canada*, janvier 2017, p. 32.

des connaissances et des valeurs autochtones et locales. Le Comité est convaincu que les collectivités locales sont plus susceptibles d'appuyer les pratiques de gestion durables et de contribuer à l'atteinte des objectifs de conservation si elles participent à la planification et à la gestion de l'environnement marin. Leur inclusion favorise la création d'un sentiment de responsabilité et des liens culturels à l'égard de ces zones et encourage la surveillance et l'intendance à l'échelle locale, ce qui permet en retour aux ZPM d'atteindre leurs objectifs de conservation.

GLOSSAIRE

Autres mesures de conservation efficaces par zone (AMCEZ): La notion d'AMCEZ a été présentée pour la première fois en 2010, lors de la 10e réunion de la Conférence des Parties à la *Convention sur la diversité biologique.* Pêches et Océans Canada utilise le terme « refuge marin » pour désigner les AMCEZ, qui comprennent certaines zones interdites à la pêche, comme la zone de conservation des canyons Corsair et Georges. Selon les *Directives opérationnelles pour déterminer les « autres mesures de conservation efficaces par zone » dans le milieu marin* du MPO, une zone de conservation doit satisfaire cinq critères pour être considérée comme une AMCEZ, notamment être mise en œuvre à long terme. La zone de conservation qui peut être désignée une AMCEZ peut alors contribuer à l'atteinte de l'objectif 11 de conservation marine d'Aichi, aux termes de la *Convention sur la diversité biologique* des Nations Unies.

Site d'intérêt: Pêches et Océans Canada qualifie les « sites d'intérêt » comme ceux comprenant des habitats écosensibles ou des espèces qui requièrent une protection accrue.

Union internationale pour la conservation de la nature (UICN): Créée en 1948, l'UICN est une « union de Membres composée de gouvernements et d'organisations de la société civile. Elle offre aux organisations publiques, privées et non-gouvernementales les connaissances et les outils nécessaires pour que le progrès humain, le développement économique et la conservation de la nature se réalisent en harmonie ».

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Les zones de protection marine, en vertu de la *Loi sur les océans*

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans	2017/04/04	54
Annette Daley, directrice, Gestion des océans Région maritime		
Alejandro DeMaio-Sukic, gestionnaire Analyses économiques		
Robert Elliott, directeur général Analyses économiques et statistiques		
Jeff MacDonald, directeur général Politiques des océans et des pêches		
Philippe Morel, sous-ministre adjoint principal par intérim Gestion des écosystèmes et des pêches		
À titre personnel	2017/04/11	56
Jordan Nickerson, pêcheur		
Centre d'action écologique		
Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine		
Fondation David Suzuki		
Bill Wareham, directeur des projets scientifiques Région de l'Ouest		
Gulf of Nova Scotia Fleet Planning Board		
Leonard LeBlanc, directeur général		
Andrea MacInnis, coordonnatrice des sciences et des communications		
Prince Edward Island Fishermen's Association		
Robert Jenkins, président		
Ian MacPherson, directeur exécutif		

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2017/04/13	57
Daniel Pauly, chercheur principal Sea Around Us, University of British Columbia		
BC Wildlife Federation		
Alan Martin, directeur Initiatives stratégiques		
Union des pêcheurs des Maritimes		
Michel Richard, représentant syndical		
Union internationale pour la conservation de la nature		
Dan Laffoley, vice-président milieu marin Commission mondiale des aires protégées		
À titre personnel	2017/05/02	58
Sean Cox, professeur associé et directeur École de gestion des ressources et de l'environnement, Simon Fraser University		
Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive		
Angela Darraugh, administratrice		
Phil Morlock, président du Comité des affaires gouvernementales		
Union internationale pour la conservation de la nature		
Stephen Woodley, vice-président de la science et de la biodiversité Commission mondiale sur les aires protégées		
West Coast Environmental Law Association		
Linda Nowlan, avocate-conseil à l'interne		
Administration portuaire de Prince Rupert	2017/05/09	60
Don Krusel, président et chef de la direction		
Chamber of Shipping of British Columbia		
Robert Lewis-Manning, président		
À titre personnel	2017/05/11	61
Natalie Ban, professeure adjointe École d'études environnementales, University of Victoria		

Organismes et individus	Date	Réunion
BC Commercial Fishing Caucus	2017/05/11	61
Jim McIsaac, directeur général		
BC Seafood Alliance		
Christina Burridge, directrice exécutive		
Bruce Turris, directeur adjoint Canadian Groundfish Research and Conservation Society		
Sport Fishing Institute of British Columbia	2017/05/16	62
Owen Bird, directeur exécutif		
Gerry Kristianson, président Conseil consultatif sur la pêche sportive		
À titre personnel	2017/05/18	63
Isabelle Côté, professeure, écologie marine Simon Fraser University		
Callum Roberts, professeur, conservation marine Département de l'environnement, University of York		
Boris Worm, professeur Biologie, Dalhousie University		
Administration portuaire Vancouver-Fraser	2017/06/06	64
Chris Wellstood, directeur, opérations maritimes et sécurité Capitaine de port		
Commission d'aménagement du Nunavut		
Sharon Ehaloak, directrice générale		
Jonathan Savoy, gestionnaire de la mise en œuvre		
Indigenous Peoples' and Community Conserved Territories and Areas Consortium		
Eli Enns, coordonnateur régional Amérique du Nord		
Pacific NorthWest LNG		
Brian Clark, conseiller en environnement, biologiste professionnel agréé		
À titre personnel	2017/06/08	65
Sally Leys, professeure Département des sciences biologiques, University of Alberta		

Organismes et individus	Date	Réunion
À titre personnel	2017/06/08	65
Rashid Sumaila, professeur Unité de recherche sur l'économie de la pêche, Institut pour les océans et la pêche, University of British Columbia		
Fonds mondial pour la nature-Canada		
Paul Crowley, vice-président Programme Arctique		
Sigrid Kuehnemund, spécialiste en chef Programme Océans		
À titre personnel	2017/06/13	66
Mark Carr, professeur Département d'écologie et de biologie évolutive, University of California, Santa Cruz		
Woodfibre LNG Ltd		
Byng Giraud, vice-président Affaires coopératives et directeur national - Canada		
À titre personnel	2017/06/15	67
Rodolphe Devillers, professeur Département de géographie, Memorial University of Newfoundland		
Trevor Ward, professeur auxiliaire University of Technology Sydney		
Pacific Halibut Management Association of British Columbia		
Chris Sporer, directeur adjoint		
Administration de pilotage du Pacifique	2017/09/26	69
Kevin Obermeyer, premier dirigeant		
Cruise Lines International Association		
Donna Spalding, directrice Administration		
Area A Crab Association	2017/09/28	70
Dan Edwards, directeur exécutif		

Organismes et individus	Date	Réunion
Association canadienne des producteurs pétroliers	2017/09/28	70
Paul Barnes, directeur Canada atlantique et arctique		
BC Shellfish Growers' Association		
Todd Russell, membre du conseil		
Fish, Food and Allied Workers		
Dwan Street, coordonnatrice de projets		
Agence Parcs Canada	2017/10/24	71
Kevin McNamee, directeur Direction de l'établissement des aires protégées		
Agence Parcs Canada		
Rob Prosper, vice-président Établissement et conservation des aires protégées		
Ocean Networks Canada		
Kim Juniper, chef scientifique		
À titre personnel	2018/01/30	82
Larry McKinney, directeur exécutif Harte Research Institute for Gulf of Mexico Studies, Texas A&M University-Corpus Christi		
Conseil canadien des pêches		
Paul Lansbergen, président		
Société pour la nature et les parcs du Canada		
Sabine Jessen, conseillère nationale Programme des océans		
À titre personnel	2018/02/01	83
George Feltham, pêcheur Région de Eastport		
Ministère des Pêches et des Océans		
Christie Chute, gestionnaire Programme de conservation marine		
Brett Gilchrist, directeur adjoint par intérim Programmes nationaux des pêches		

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans	2018/02/01	83
Randy Jenkins, directeur principal intérimaire Gestion des ressources intégrées		
Robert Lambert, directeur Gestion des Océans, Région de Terre-Neuve et du Labrador		
Robert Lamirande, directeur général Affaires indigènes et de la réconciliation		
Andrew Thomson, directeur régional Gestion des pêches		
Ministère des Pêches et des Océans	2018/02/06	84
Christie Chute, gestionnaire Programme de conservation marine		
Brett Gilchrist, directeur adjoint par intérim Programmes nationaux des pêches		
Randy Jenkins, directeur principal intérimaire Gestion des ressources intégrées		
Jeff MacDonald, directeur général Politiques des océans et des pêches		
Philippe Morel, sous-ministre adjoint Secteur des écosystèmes aquatiques		

Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures

Motion adoptée par le Comité : Que, dans le cadre de l'étude sur Les zones de protection marine, en vertu de la *Loi sur les océans*, les membres du Comité puissent se reporter à tout témoignage et à tout mémoire reçu lors de l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures.

Organismes et individus	Date	Réunion
Terry Beech, député, Burnaby-Nord—Seymour	2017/10/26	72
Ministère des Pêches et des Océans		
L'hon. Dominic LeBlanc, C.P., député, ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne		

Organismes et individus	Date	Réunion
Ministère des Pêches et des Océans	2017/10/26	72
Jeff MacDonald, directeur général Politiques des océans et des pêches		
Philippe Morel, sous-ministre adjoint Secteur des écosystèmes aquatiques		
Kevin Stringer, sous-ministre délégué		
Ministère des Pêches et des Océans	2017/11/02	74
Jeff MacDonald, directeur général Politiques des océans et des pêches		
Philippe Morel, sous-ministre adjoint Secteur des écosystèmes aquatiques		
Kevin Stringer, sous-ministre délégué		
P.E.I. Shellfish Association	2017/11/07	75
Kenneth Arsenault, président		
Prince Edward Island Fishermen's Association		
Melanie Giffin, coordonnatrice de la qualité et des programmes		
Ian MacPherson, directeur exécutif		
Centre d'action écologique	2017/11/09	76
Susanna Fuller, coordonnatrice principale de la conservation marine		
Chamber of Shipping		
Robert Lewis-Manning, président		
À titre personnel	2017/11/21	77
Nikki Macdonald, candidate au doctorat University of Victoria		
Fondation David Suzuki		
Bill Wareham, directeur des projets scientifiques Région de l'Ouest		
Fonds mondial pour la nature-Canada		
Mark Brooks, spécialiste en pétrole et en gaz dans l'Arctique		
Paul Crowley, vice-président Programme Arctique		

Organismes et individus	Date	Réunion
Lax Kw'alaams Band	2017/11/21	77
John Helin, maire		
Aquaculture Association of Nova Scotia	2017/11/23	78
Tom Smith, directeur exécutif		
Fundy North Fishermen's Association		
Lois Mitchell, représentante désignée du conseil		
Maria Recchia, directrice exécutive		
Union internationale pour la conservation de la nature		
Stephen Woodley, vice-président de la science et de la biodiversité commission mondiale sur les aires protégées		
West Coast Environmental Law Association		
Linda Nowlan, avocate-conseil à l'interne		
BC Seafood Alliance	2017/11/27	79
Christina Burridge, directrice exécutive		
Coastal First Nations Great Bear Initiative		
Paul Kariya, conseiller de direction principal		
Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest		
Joe Dragon, sous-ministre Environnement et ressources naturelles		
L'hon. Robert C. McLeod, ministre de l'Environnement et des Ressources naturelles		
À titre personnel	2017/11/30	80
Natalie Ban, professeure agrégée École d'études environnementales, University of Victoria		
Rodolphe Devillers, professeur Département de géographie, Memorial University of Newfoundland		
À titre personnel		
Boris Worm, professeur Biologie, Dalhousie University		

Organismes et individus	Date	Réunion
Conseil de la Nation Haida	2017/11/30	80
Peter Lantin, président		
Heiltsuk Tribal Council		
Marilyn Slett, conseillère en chef		
Ministère des Pêches et des Océans	2017/12/07	81
Darren Goetze, directeur général Conservation et protection		
Jeff MacDonald, directeur général Gestion des océans		
Terence Hubbard, directeur général Direction des ressources pétrolières, Secteur de l'énergie		
Candace Newman, conseillère principale de la politique		

ANNEXE B
LISTE DES MÉMOIRES

Les zones de protection marine, en vertu de la *Loi sur les océans*

Organismes et individus

Archambault, Philippe

Association canadienne de l'industrie de la pêche sportive

Association canadienne des producteurs de crevettes

Association of Fish and Wildlife Agencies

Atlantic Policy Congress of First Nations Chiefs Secretariat

Ban, Natalie

Baum, Julia

Boone and Crockett Club

Commission d'aménagement du Nunavut

Conseil canadien des pêches

Conseil des peuples autochtones des Maritimes

Côté, Isabelle

Dearden, Philip

Devillers, Rodolphe

Dulvy, Nick

Edinger, Evan

Organismes et individus

Fortin, Marie-Josée

Gitxaala Nation

Groundfish Enterprise Allocation Council

Lausche, Barbara

Leys, Sally

Lotze, Heike

McKinney, Larry

Metaxas, Anna

Otto, Sarah

Pacific Wild

Pauly, Daniel

Société pour la nature et les parcs du Canada

West Coast Environmental Law Association

Worm, Boris

Projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures

Motion adoptée par le Comité : Que, dans le cadre de l'étude sur Les zones de protection marine, en vertu de la *Loi sur les océans*, les membres du Comité puissent se reporter à tout témoignage et à tout mémoire reçu lors de l'étude du projet de loi C-55, Loi modifiant la Loi sur les océans et la Loi fédérale sur les hydrocarbures.

Organismes et individus

Association canadienne des producteurs de crevettes

Ban, Natalie

Centre d'action écologique

Chamber of Shipping

Coalition nordique

Conseil de la Nation Haida

Fonds mondial pour la nature-Canada

Heiltsuk Tribal Council

Lax Kw'alaams Band

Nunavut Tunngavik Inc.

Société régionale Inuvialuit

Union internationale pour la conservation de la nature

West Coast Environmental Law Association

ANNEXE C
VOYAGE AU CANADA-CÔTE OUEST
Du 28 mai au 2 juin 2017

Organismes et individus	Date	Lieu
Comité mixte de gestion de la pêche	29/05/2017	Inuvik (Territoires du Nord-Ouest)
Kristin Hynes		
Gerald Inglangasuk		
Emily Way-Nee		
Brian Zytaruk		
Inuvialuit Game Council		
Patrick Gruben		
Inuvik Community Corporation		
Gerald Inglangasuk		
Edgar Maring		
Rory Voudrach		
Joint Secretariat – Inuvialuit Settlement Region		
Mike Harlow		
Société régionale Inuvialuit		
Kate Darling		
Duane Smith		
Agence Parcs Canada	30/05/2017	Paulatuk (Territoires du Nord-Ouest)
Maya March		
Ministère des Pêches et des Océans		
Darcy McNicholl		
À titre personnel		
Noel Green		
Jody Illisiak		
Joe Illisiak		
Diane Ruben		

Organismes et individus	Date	Lieu
À titre personnel	30/05/2017	Paulatuk (Territoires du Nord-Ouest)
Lawrence Ruben		
Ray Ruben		
À titre personnel	30/05/2017	Tuktoyaktuk (Territoires du Nord-Ouest)
Lennie Emaghok		
Eileen Jacobson		
John Noksana Sr.		
Charles Pokiak		
Ministère des Pêches et des Océans	31/05/2017	Inuvik (Territoires du Nord-Ouest)
Connie Blakeston		
Ellen Lea		
À titre personnel	31/05/2017	Prince Rupert (Colombie-Britannique)
Robert Hauknes		
John Turpin		
Keri Weick		
Administration portuaire de Prince Rupert	1/06/2017	Prince Rupert (Colombie-Britannique)
Don Krusel		
Ken Veldman		
Gitxaala Nation		
Caroline Butler		
Bruce Watkinson		
Lax Kw'alaams Band		
Carolann Brewer		
Adam Kantakis		
Bill Shepert		
Metlakatla First Nation		
Chef Harold Leighton		
William Beynon		
Dave Doolan		

Organismes et individus	Date	Lieu
Steve Lehnert		
Erin Mutrie		
Shaun Thomas		
Ross Wilson		
À titre personnel		
Rick Haugan		
Robert Hauknes		
Gary Krause		
Graeme Malcolm		

ANNEXE D
VOYAGE AU CANADA-CÔTE EST
Du 16 au 20 Octobre 2017

Organismes et individus	Date	Lieu
East Coast Environmental Law Mike Kofahl	16/10/2017	Halifax, Nouvelle-Écosse
Ecology Action Center Travis Aten		
Institut océanographique de Bedford Alain Vézina Annette Daley Doug Wentzell Mary-Ellen Valkenier Maxine Westhead		
Gulf Nova Scotia Fleet Planning Board Andrea McGinnis Leonard Leblanc	17/10/2017	Sydney, Nouvelle-Écosse
Area 19 Snow Crab Fishermen's Association Basil Maclean Steven Chiasson Tommy Campbell		
Association des pêcheurs du Cap-Breton David Ferguson Frank (Glen) Tredwell Ray Sherwood Stewart MacPherson Veronika Brzeski	18/10/2017	Sydney, Nova Scotia

Organismes et individus	Date	Lieu
Regroupement des pêcheurs professionnels du Sud de la Gaspésie Joel Berthelot Oneil Cloutier	19/10/2017	Gaspé, Québec
La Nation Micmac de Gespeg Chief Manon Jeannotte Emmanuel Sandt-Duguay Johanne Basque		
Association des crabiers acadiens Donald Haché Robert Haché	19/10/2017	Bathurst, Nouveau-Brunswick
Fédération régionale acadienne des pêcheurs professionnels Jean Lanteigne Lévi Noël Michel Légère		

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport.

Un exemplaire des *procès-verbaux* pertinents (réunions n[os] 54, 56 à 58, 60 à 67, 69 à 71, 82 à 85, 88, 92, 94, 101 et 103) est déposé.

Respectueusement soumis,

La présidente,
Bernadette Jordan

DES OCÉANS SAINS, DES COLLECTIVITÉS CÔTIÈRES DYNAMIQUES : RENFORCER LE PROCESSUS D'ÉTABLISSEMENT DES ZONES DE PROTECTION MARINE EN VERTU DE LA LOI SUR LES OCÉANS

Rapport supplémentaire du Parti conservateur du Canada

En 2010, dans le cadre de la participation du Canada à la Convention sur la diversité biologique, le gouvernement conservateur s'est engagé à respecter les objectifs d'Aichi. Un élément important des objectifs d'Aichi est l'engagement pris à même l'objectif 11, soit protéger 10 % des zones côtières et marines du Canada d'ici 2020, engagement appuyé par les trois principaux partis fédéraux.

Malgré le large soutien des partis fédéraux à la protection des océans, le gouvernement libéral a politisé le processus d'établissement des aires marines protégées (AMP) en promettant en 2015, lors de la campagne électorale, d'atteindre d'ici 2017 la cible de 5 % pour la protection des zones marines et côtières. Si la surenchère n'est pas nouvelle en politique, à quelque échelon que ce soit, cette promesse de campagne précise s'est avérée particulièrement préoccupante pour de nombreux Canadiens, y compris les pêcheurs de poissons et de fruits de mer, les Premières Nations et les collectivités côtières.

Le Parti conservateur du Canada sait que les AMP jouent un rôle essentiel dans la conservation et la bonne santé des océans du Canada; c'est exactement pour cette raison que notre gouvernement s'est engagé en 2010 envers les objectifs d'Aichi pour la biodiversité. Toutefois, de 2016 à 2018, l'accélération soudaine par le gouvernement libéral des processus établis pour créer des AMP a mis en évidence des schémas problématiques qui menacent la durabilité des AMP établies selon ce processus précipité.

Pendant tout le temps où il examinait les critères et le processus appliqués pour repérer et établir des AMP, le Comité permanent des pêches et des océans a recueilli des témoignages confirmant clairement le succès des AMP adoptées avec un large consensus des parties concernées et la discorde et les conséquences imprévues engendrées par la création d'AMP sans un tel consensus.

La poursuite par le gouvernement de sa promesse politique a affaibli le processus de création établi des AMP et celles créées sont moins durables, car plus susceptibles de rencontrer une résistance soutenue et de faire l'objet de contestations judiciaires. Des AMP vraiment durables doivent être le fruit d'un consensus et bénéficier du soutien des intervenants, y compris les collectivités locales, les Premières Nations, les pêcheurs et autres personnes qui dépendent des ressources marines partagées du Canada pour leur subsistance, leur emploi, leur secteur d'activités et leurs loisirs.

L'expérience d'autres pays, qui se sont précipités pour atteindre leurs objectifs et dont les réalisations attendues ont fini par être contrecarrées parce qu'ils n'ont pas tenu compte des données scientifiques et des opinions exprimées, confirme cette vérité. Le Canada doit tirer les

leçons des expériences douloureuses d'autres pays où la création d'AMP sans procédure de consultation ni consensus a mené à des litiges, qui ont mis au jour les faiblesses d'un tel système.

Le Canada possède le littoral le plus vaste et le plus diversifié sur le plan géographique au monde. L'application d'une taille unique à toutes les comparaisons avec ce que d'autres pays font ou vivent en ce qui concerne les ZPM s'avérerait problématique et malavisée. L'empressement à désigner rapidement des ZPM provisoires pour maximiser le bénéfice politique sur la scène internationale ne tient pas compte des communautés isolées le long de nos côtes, qui dépendent uniquement de nos eaux. Le gouvernement doit adopter une approche réfléchie et bien communiquée pour l'établissement des ZPM.

Comme l'a écrit une équipe de chercheurs qui étudiait les conséquences imprévues de la conservation du milieu, « [...] la qualité des modalités de gestion et les conséquences sociales de certaines initiatives de conservation marine ont fait l'objet de critiques, voire de plaintes relatives aux droits de la personne. Ces types de gouvernance et de questions sociales peuvent compromettre la légitimité de la conservation du milieu marin, le soutien dont il jouit et son efficacité à long terme[1]. » [TRADUCTION]

En accélérant le processus de création des AMP, le gouvernement libéral a remplacé les processus établis de recherche de consensus et a emprunté la voie de l'opportunisme à des fins partisanes. Des AMP vraiment durables exigent un équilibre délicat qui respecte les principes de conservation, les droits des Autochtones, les ressources communes et les intérêts de tous les Canadiens, aujourd'hui et à l'avenir.

Comme le précise la *Stratégie fédérale sur les aires marines protégées du gouvernement du Canada*, le « concept de consultation et de collaboration est essentiel à l'élaboration et à la mise en œuvre du réseau fédéral d'aires marines protégées et de ses composantes individuelles. Son efficacité dépend de la capacité des parties intéressées à travailler ensemble[2]. » En adoptant une approche précipitée pour établir des AMP, le gouvernement libéral outrepasse les principes qui sous-tendent la propre stratégie fédérale sur les AMP.

L'empressement du gouvernement Trudeau à créer des AMP expose les Canadiens et le gouvernement du Canada à de possibles coûts sociaux, économiques et juridiques inconnus. Pour sa part, le ministre des Pêches et des Océans a en effet reconnu que le nouveau processus accéléré de création des AMP aura des conséquences, en particulier pour les pêcheurs qui dépendent pour leurs moyens de subsistance de l'accès aux ressources marines, c'est-à-dire aux stocks halieutiques.

Lors de sa comparution devant le Sénat du Canada, le 1er novembre 2016, le ministre LeBlanc a admis que « [...] notre gouvernement a pris l'engagement ambitieux d'augmenter de façon

---

[1] *An appeal for a code of conduct for marine conservation*, Marine Policy, vol. 81, 2017, p. 411-418.
[2] Stratégie fédérale sur les aires marines protégées, 2005, MPO/2005-799.

substantielle les aires marines protégées [...] il y a certains endroits où ce sera plus difficile que d'autres, surtout en ce qui concerne la pêche commerciale[3] ». Le ministre LeBlanc a poursuivi en disant au Sénat que pendant ses discussions « [...] avec les intervenants de l'industrie de la pêche et des représentants des gouvernements principaux, qui m'ont fait part exactement des mêmes préoccupations que les vôtres, je me suis engagé à travailler avec eux afin de les indemniser adéquatement[4] ».

Malgré cette déclaration du ministre LeBlanc, les membres conservateurs du Comité ignorent quel système officiel a été créé pour verser les indemnisations auxquelles le ministre a fait allusion. Un tel système d'indemnisation doit être clairement défini et communiqué à tous les Canadiens et à d'autres niveaux de gouvernement touchés par la création précipitée des AMP.

Lorsque les libéraux ont fait leur promesse électorale d'atteindre d'ici 2017 la cible de 5 %, ils se sont arrogé le mérite politique d'un engagement pris par un autre gouvernement et, saisissant l'occasion, ils ont bouleversé les processus rodés de recherche de consensus avec les Canadiens pour déterminer le choix, le lieu et les modalités d'application des AMP. Comme le dit le vieil adage, ce n'est pas ce que vous faites qui compte; c'est comment vous le faites.

Il y a une forte volonté politique de respecter les engagements du Canada dans le domaine de la protection des zones côtières et marines et de maintenir l'approche équilibrée voulue pour atteindre ces objectifs; alors pourquoi le gouvernement libéral met-il au rancart des processus d'évaluation scientifique, sociale et économique essentiels? Dans cette nouvelle précipitation à établir des AMP, le gouvernement Trudeau a accordé une importance plus grande aux commentaires des organisations non gouvernementales de l'environnement (ONGE). Cette évolution est un sujet de préoccupation pour les membres conservateurs du Comité, car l'influence accrue des ONGE sur les politiques relatives à la pêche et aux océans du gouvernement Trudeau a érodé celle des intervenants de première ligne, en particulier les pêcheurs.

Une ONGE aussi connue que la West Coast Environmental Law Association a confié au Comité qu'elle reçoit des fonds étrangers qui sont transmis par d'autres organismes comme la Gordon and Betty Moore Foundation et Tides Canada[5]. Cette révélation est d'autant plus préoccupante qu'elle soulève la question de savoir qui le gouvernement libéral écoute réellement lorsqu'il élabore des politiques, des lois et des règlements qui ont une incidence directe sur les Canadiens d'un océan à l'autre.

Recommandation supplémentaire
Quand il établit de nouvelles aires marines protégées et des zones d'intérêt ou qu'il prend des mesures contribuant à l'atteinte des objectifs en matière de protection des zones marines, le gouvernement du Canada doit défendre l'intérêt national, c'est-à-dire accorder la

---

[3] Dominic LeBlanc, ministre des Pêches et des Océans, Période des questions au Sénat, 1er novembre 2016.
[4] *Ibid.*
[5] Linda Nowlan, avocate-conseil à l'interne, West Coast Environmental Law Association, *Témoignages*, 2 mai 2017.

priorité aux intérêts canadiens par rapport à ceux de pays étrangers ou financés par l'étranger.

En se précipitant vers la ligne d'arrivée de l'objectif d'Aichi 11, le gouvernement suscite de l'incertitude dans les secteurs de la pêche et du tourisme, il dresse les régions et les Canadiens les uns contre les autres et ternit une noble cause que tous les partis fédéraux soutiennent.

Le gouvernement du Canada doit rétablir sans tarder les processus reconnus d'évaluation scientifique, sociale et économique et des consultations efficaces pour tous les Canadiens touchés par la création de nouvelles AMP. Si le gouvernement du Canada est sincèrement déterminé à indemniser les Canadiens touchés par la création d'AMP, un système d'indemnisation doit aussi être clairement défini, mis en place et communiqué sans délai à tous les Canadiens concernés.

Si une chose vaut la peine d'être faite, elle vaut la peine d'être bien faite. Il est temps que le gouvernement libéral mette de côté sa fierté politique et fasse les bons choix pour les Canadiens, nos océans et les AMP.

Opinion complémentaire du Nouveau Parti démocratique

Le Nouveau Parti démocratique est d'avis que la viabilité de la biodiversité et des écosystèmes marins passe par la limitation de l'activité humaine dans les zones de protection marine (ZPM) et dans la loi les encadrant. À cette fin, il convient de modifier la *Loi sur les océans* de manière à :

1. Inclure dans toutes les ZPM des normes minimales de protection qui permettent la gestion ou cogestion autochtone, le respect des droits autochtones, et la conservation accélérée des écosystèmes marins. Les normes minimales de protection doivent comporter les interdictions suivantes afin de protéger adéquatement tous les éléments de la biodiversité des écosystèmes océaniques dans les ZPM :
    - la prospection et la mise en valeur des ressources pétrolières et gazières;
    - les parcs d'éoliennes et l'exploitation de l'énergie marémotrice;
    - l'aquaculture en cages à filet;
    - le chalutage de fond;
    - toute activité d'extraction dans d'importantes zones sans prélèvement;

2. Consacrer les engagements du gouvernement fédéral envers la mise en œuvre de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones et le maintien de véritables relations de gouvernement à gouvernement avec les peuples autochtones, dans le respect de la Constitution du Canada. En particulier, les modifications législatives doivent comprendre la reconnaissance explicite des droits de gestion autochtone et des modèles de cogestion, la reconnaissance adéquate des aires de protection et de conservation autochtones, et des dispositions visant la délégation à des gardiens autochtones de pouvoirs de surveillance et de contrôle d'application;

3. Autoriser la désignation de vastes zones de protection marine, ou d'une série de zones constituant un réseau de ZPM, en vue d'améliorer la protection à l'issue de la réalisation de plans de gestion écosystémiques exhaustifs.